VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w zakresie zapewnienia dochodów Skarbu Państwa z tytułu podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego w okresie od grudnia 2007 r. do listopada 2015 r.**
(nr 83)
z dnia 26 sierpnia 2019 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w zakresie zapewnienia dochodów Skarbu Państwa z tytułu podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego w okresie od grudnia 2007 r. do listopada 2015 r. (nr 83)

26 sierpnia 2019 r.

Komisja Śledcza do zbadania prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w zakresie zapewnienia dochodów Skarbu Państwa z tytułu podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego w okresie od grudnia 2007 r. do listopada 2015 r., obradująca pod przewodnictwem posła **Marcina Horały (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– przedłożenie przez przewodniczącego Komisji projektu stanowiska Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w zakresie zapewnienia dochodów Skarbu Państwa z tytułu podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego w okresie od grudnia 2007 r. do listopada 2015 r.

W posiedzeniu udział wzięli: **Andrzej Bratkowski**, **Adam Bułat**, **Jan Czekaj**, **Mariusz Golecki**, **Jacek Góra**, **Jarosław Hołda**, **Tomasz Karaś**, **Mariola Lemonnier**, **Sławomir Maciejewski**, **Arkadiusz Madura**, **Michał Prądzyński** i **Krzysztof Traczyk** – stali doradcy Komisji.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sylwia Łaska**, **Mariusz Pawełczyk** i **Kamil Strzępek** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Szanowni państwo, otwieram posiedzenie Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w zakresie zapewnienia dochodów Skarbu Państwa z tytułu podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego w okresie od grudnia 2007 r. do listopada 2015 r. Stwierdzam kworum.

Porządek dzisiejszego posiedzenia przewiduje punkt: „Przedłożenie przez przewodniczącego Komisji projektu stanowiska Komisji Śledczej" i tutaj tytuł Komisji. Czy są inne propozycje do porządku obrad? Proszę, pan poseł Konwiński.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Wysoka Komisjo, porządek przewiduje przedłożenie, oczywiście, przez przewodniczącego projektu raportu. My się z tym raportem jeszcze nie mieliśmy okazji zapoznać. Jak rozumiem, to jest ten początek, kiedy po raz pierwszy usłyszymy przynajmniej o założeniach tego raportu, a pewnie po posiedzeniu Komisji będziemy mogli go w całości poznać.

Natomiast my, oczywiście, w części przygotowaliśmy też wersję raportu. Tu są podpisy – mój, pana Mirosława Pampucha i pani Genowefy Tokarskiej. Oczywiście, będziemy

chcieli uzupełnić raport o odpowiedź, bo jesteśmy realistami. Zdajemy sobie sprawę, że to raport pana przewodniczącego uzyska większość w Komisji. On będzie dalej procedowany w parlamencie. Natomiast chcielibyśmy go, oczywiście, uzupełnić o odpowiedź na to, co pojawi się w pańskim raporcie.

Jeżeli pan pozwoli na dosłownie może z pięć, siedem minut takich kilku pytań, być może będzie nam wtedy łatwiej. Gdyby pan w trakcie swojego referatu, bo – jak rozumiem – to będzie trochę trwało, również na te pytania odpowiedział, jeżeli będzie to możliwe... Czy ten projekt raportu, który pan przedstawi...

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Na razie jesteśmy w punkcie obejmującym wnioski do porządku obrad. Może sekundkę... Dwa słowa wyjaśnienia, to może pan poseł wtedy będzie chciał sformułować ten swój wniosek, bo na razie nie ma tu wniosku do porządku obrad.

Otóż, szanowni państwo, jak ma wyglądać w moim zamyśle najbliższa praca Komisji, ten ostatni etap prac Komisji? Dzisiaj przedstawię państwu projekt raportu, zreferuję go. W tym momencie otrzymali go też państwo drogą elektroniczną. Jeżeli ktoś chciałby go mieć w wersji papierowej, to proszę o kontakt z sekretariatem Komisji. Będzie on, oczywiście, też państwu dostarczony drogą papierową, gdyby ktoś z państwa miał taką wolę. Przewidywałem, że na tym skończy się dzisiejsze posiedzenie, bo trudno odbywać dyskusję nad projektem, którego państwo jeszcze nie znają. Zapoznają się z nim dopiero tutaj na posiedzeniu, więc z pewnością chciałbym też dać państwu czas na spokojne przeczytanie.

Następne posiedzenie Komisji planowałem zwołać na dzień 6 września, tj. za niecałe dwa tygodnie. To posiedzenie byłoby przeznaczone na... Posiedzenie otwarte, bo jeszcze dzisiaj, oczywiście, będzie posiedzenie zamknięte. Mamy do rozstrzygnięcia kilka kwestii formalnych, takich technicznych. To posiedzenie byłoby poświęcone dyskusji nad raportem i przedyskutowaniu ewentualnych poprawek. Jak już pan mówi, mają państwo gotowy cały raport, więc domniemam, że będzie on jedną dużą poprawką w sprawie zmiany treści raportu. Na tym posiedzeniu Komisja, po przedyskutowaniu treści raportu i rozstrzygnięciu w sprawie poprawek, przyjęłaby ostateczny raport. To dałoby jeszcze trochę czasu na zgłaszanie wniosków odrębnych przed posiedzeniem Sejmu.

Żeby umożliwić też posłom zapoznanie się z poprawkami, żeby nie było potrzeby zwoływania kolejnego posiedzenia, żeby posłowie już mogli się przygotować, to termin na składanie poprawek do raportu wyznaczyłbym na godzinę 10 rano w dniu 4 września. Z jedną adnotacją, że chodzi tu o termin dostarczenia ich w formie fizycznej lub elektronicznej do sekretariatu Komisji, bo już zdarzały się historycznie różne tam przypadki, że niektórzy posłowie interpretowali to jako datę stempla pocztowego. Działamy w zakresach czasowych na tyle krótkich, że nie możemy sobie na to pozwolić, więc proszę, żeby do godziny 10 w dniu 4 września poprawki wpłynęły w wersji elektronicznej lub papierowej, choć raczej preferowana jest elektroniczna, żeby następnie sekretariat mógł je przekazać wszystkim posłom, żeby też z nimi się mogli zapoznać.

W dniu 6 września dyskusja, rozstrzygnięcie poprawek i przyjęcie raportu. Wtedy do południa dnia 9 września byłby z kolei termin na zgłaszanie wniosków odrębnych przez grupy posłów, żebyśmy na najbliższe posiedzenie Sejmu, które według obecnego harmonogramu jest ostatnim w tej kadencji, jako Komisja już swoje zadanie w pełni mieli wykonane i mogli Wysokiej Izbie zaprezentować raport. To już, oczywiście, będzie decyzja Prezydium Sejmu, kiedy dokładnie on na forum izby stanie.

Czy to satysfakcjonuje pana posła, czy jeszcze są jakieś pytania?

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Wie pan, rozumiem, że mamy wysłuchać pańskiego monologu. Wydaje mi się, że to jest przynajmniej nie fair, żeby całą Komisję i ekspertów fatygować, żeby wysłuchać pańskiego monologu. Chciałem więc, gdyby mi pan dał pięć minut, zadać kilka wcześniejszych pytań i pan w trakcie prezentacji raportu też odniósłby się do tych moich uwag. Czy pański raport uwzględnia np. to, jaki wpływ na dochody z wpływów z podatku VAT miały korzystne rozwiązania dla przedsiębiorców wprowadzone w roku 2008?

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Chwila. Za momencik pan poseł Smoliński jeszcze zabiera głos, a nadal nie rozstrzygnęliśmy... Pan już przechodzi jakby do swojego punktu obrad, podczas gdy nawet jeszcze jesteśmy w punkcie, żeby właśnie przyjąć porządek obrad i jeszcze nie uzupełniliśmy...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

W takim razie składam wniosek o rozszerzenie punktu porządku obrad o prezentację również raportu przygotowanego przeze mnie, przez pana Mirosława Pampucha i przez panią Genowefę Tokarską.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Dobrze. Proszę, pan poseł Smoliński.

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Składam wniosek przeciwny.

Chciałbym tutaj powołać się na art. 19a ustawy o sejmowej komisji śledczej. Artykuł ten stanowi, że komisja przyjmuje sprawozdanie i „przewodniczący komisji opracowuje i przedkłada komisji projekt jej stanowiska”. Następnie do projektu stanowiska, o którym mowa, „członkowie komisji mogą zgłaszać poprawki w formie pisemnej” i nic innego nie ma. Jeżeli zostanie przyjęte sprawozdanie, które przedstawia przewodniczący, a nie żaden z członków komisji – nie ma tutaj przewidzianej żadnej debaty – komisja śledcza może również przyjąć czy... Sprawozdanie komisji może zawierać również zdanie odrębne. Myślę, że pan poseł to dokładnie wie. Jeżeli taki wniosek zostanie złożony, to zdanie odrębne może być częścią sprawozdania, ale jest jednak ta formuła, że przewodniczący przedstawia projekt, tak jak powiedział. Jest pewna formuła, której nie możemy zmieniać. Nie możemy wykraczać poza rozwiązania ustawowe, które są jednoznacznie określone w ustawie o komisji śledczej.

Proszę, żebyśmy przyjęli ten porządek, który pan przewodniczący przedstawił. Nie możemy poza rozwiązania ustawowe po raz kolejny występować. Będzie pan miał czas, żeby – zgodnie z kompetencjami – przedstawić swoje uwagi, przedstawić zdanie odrębne. Wówczas będziemy też nad tym debatować. Kolejność zgłoszeń czy głosowań, poprawek itd. – to wszystko jest w ustawie ustalone. Natomiast pan chce całkowicie zburzyć ten porządek, który jest zawarty w rozwiązaniach ustawowych, więc on nie może zostać przyjęty. Zgłaszam wobec tego sprzeciw.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Jak to miło, gdy polityk Prawa i Sprawiedliwości nagle się powołuje na prawo i na przestrzeganie prawa. To w takim razie proszę jeszcze...

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Zawsze się powołujemy.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Jeżeli ten punkt nie przejdzie, czyli mój wniosek o rozpatrzenie również tej wersji raportu, którą przygotowaliśmy, to proszę o dodanie drugiego punktu: „Dyskusja”. Po prezentacji przez pana przewodniczącego Horałę punkt drugi: „Dyskusja nad zaprezentowanym raportem”.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Rozumiem. No więc, panie pośle, pan złożył dwa wnioski do porządku obrad. Pierwszego wniosku nie mogę przyjąć, gdyż on faktycznie jest, niestety, wprost sprzeczny z ustawą o sejmowej komisji śledczej, która wyraźnie mówi, że to przewodniczący prezentuje projekt raportu, a posłowie poprawki.

Praktyka działania komisji śledczych wskazuje, że czasami grupa posłów tworzy konkurencyjny raport, ale musi go złożyć w tej procedurze jako poprawkę w postaci nowego brzmienia raportu, a potem, w razie odrzucenia, jako zdanie odrębne. Oczywiście, państwo mają do tego pełne prawo. Ten wniosek będziemy rozpatrywać, tyle że na następnym posiedzeniu.

Jeżeli chodzi o dyskusję, to tu za chwilę dopuszczę do głosowania, aczkolwiek uważam, że dyskusja w tym momencie o tyle byłaby nieelegancka, że pewnie znacząca część

członków Komisji chciałaby najpierw zapoznać się z raportem, przeczytać go, przeanalizować i wtedy na jego temat dyskutować. Również z tym państwa raportem, to też go... Nawet ja go nie znam. Chciałbym więc, żebyśmy równie przygotowani do takich dyskusji wystąpili, stąd byłbym za tym, żeby dzisiaj jednak skupić się na prezentacji projektu raportu, tak jak stanowi ustawa o sejmowej komisji śledczej. Ta dyskusja się odbędzie. Nikt jej nie zabroni. Mogę obiecać bardzo długą i wyczerpującą dyskusję na posiedzeniu Komisji 6 września. Niemniej ten projekt...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Jedno zdanie tylko, jak można.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Proszę.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Panie przewodniczący, pan mówił, że elegancko by było czy by nie było. Elegancko to byłoby, panie przewodniczący, gdyby projekt raportu, który pan chce dziś prezentować, przesłał nam pan na skrzynki mailowe dzień, dwa dni wcześniej. Wtedy moglibyśmy taką dyskusję odbyć. Nic nie stało na przeszkodzie. Pan na portalach społecznościowych obwieścił kilka dni temu, że milion znaków jest już w przygotowanym przez pana raporcie, jakby to miało jakiekolwiek znaczenie. Nic nie stało na przeszkodzie, żeby członkom Komisji ten projekt raportu przedstawić dzień, dwa dni przed posiedzeniem Komisji. Wtedy moglibyśmy, oczywiście, spokojnie dyskusję odbyć i nie byłoby problemu. Tak à propos tego, co jest elegancko, a co jest nieelegancko. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Dobrze. Dyskusję o tym, kto z nas jest lepszym arbitrem elegancji, już w tym momencie zawiesimy. Przechodzimy do głosowania.

Kto jest za wnioskiem pana posła Konwińskiego o uzupełnienie dzisiejszego porządku obrad o punkt: „Dyskusja"? (2) Kto jest przeciw? (4) Kto się wstrzymał? (1) Dziękuję.

Czy ktoś z państwa ma jeszcze jakieś inne uwagi do porządku obrad? Nie słyszę.

W takim razie porządek obrad został przyjęty zgodnie z rozstrzygnięciem. Przystępujemy do jego realizacji.

Zanim jeszcze zaprezentuję czy zreferuję projekt raportu, chciałbym skorzystać z okazji, żeby serdecznie podziękować wszystkim za udział w pracach Komisji, bo to już jedno z ostatnich posiedzeń, właściwie przedostatnie jawne posiedzenie naszej Komisji. Dziękuję koleżankom i kolegom posłom, członkom Komisji, naszym ekspertom, asystentom, pracownikom Kancelarii Sejmu, pracownikom obsługi, państwu przedstawicielom mediów, którzy relacjonowali obrady naszej Komisji. To był rok bardzo intensywnej pracy. Właściwie można by powiedzieć, że obradowaliśmy jako trzecia izba parlamentu, nawet może w konkurencyjnej objętości obrad, jak pozostałe dwie izby. Jeszcze raz państwu dziękuję za współpracę.

A teraz przechodzimy do prezentacji tego finalnego aktu, którym prace Komisji muszą się zakończyć, czyli projektu raportu. Szanowni państwo, najpierw pokrótce streszczę główne tezy raportu, a potem przejdę do bardziej szczegółowego uzasadnienia i referowania jego treści.

Zastanawiałem się, czy ten raport nie powinien mieć motta, które wynikałoby ze słów jednego ze świadków, którego tutaj przesłuchiwaliśmy. Pan minister Sienkiewicz kiedyś to powiedział, że państwo polskie praktycznie nie istnieje – istnieje tylko teoretycznie. Faktycznie, w obszarze poboru danin, przede wszystkim takiej daniny jak podatek VAT czy podatek akcyzowy, można by powiedzieć, że polskie państwo w pewnym momencie zasadniczo przestało istnieć, choć tylko z punktu widzenia interesów państwa, bo inne interesy i inne grupy interesów, niestety, bo były to często nawet grupy przestępcze, przez organy polskiego państwa były całkiem nieźle obsługiwane.

Jeżeli mówimy o kwocie wyłudzeń czy kwocie ubytków w budżecie państwa, to w projekcie raportu po kilku próbach odstąpiłem od precyzyjnego szacowania tej kwoty, ponieważ Komisja Śledcza nie dysponuje takimi środkami jak znacznie lepsze, lepiej wyposażone instytucje, które już takich szacunków dokonywały. Najpopularniejsze są sza-

cunki Ministerstwa Finansów i szacunki z raportów Komisji Europejskiej, tj. 262 i 250 mld zł całkowitej luki VAT. To są instytucje wiarygodne. Raporty te są wiarygodne, więc proponuję, żeby Komisja przyjęła tego rodzaju szacunek. Natomiast dokładne wyliczenie co do miliarda w tym momencie i tak by niczego nie zmieniło. Załóżmy bowiem, że po bardzo wnikliwej, żmudnej pracy okazałoby się, że jest to przykładowo 230 mld zł. Czy wtedy uznalibyśmy, że wszystko jest w porządku, bo to tylko 230 mld, a nie 250? Szanowni państwo, kiedy niegospodarność dotycząca pieniędzy budżetowych sięga 1 mln, to z tego już jest wielka afera i słusznie, a co dopiero mówić o 250 mld.

Jednak cała ta kwota podawana w całości może być myląca, ponieważ z drugiej strony oszustwa, wyłudzenia podatkowe, niepłacenie podatków występują zawsze i pewnie będą występować. Pewnie nigdy w żadnym państwie nie uda się tak, żeby tego rodzaju zjawisk nie było w ogóle, więc każdy może konkurencyjnie do tej kwoty podawać dowolne kwoty za dowolne okresy i mówić: „Tam wtedy też było dużo milionów czy miliardów". Oczywiście, że tak, ale tutaj szczególnie istotna jest dynamika, tj. to, że kwota luki VAT – tego, co powinno wpłynąć do budżetu państwa i nie wpłynęło – od roku 2007 dynamicznie rosła.

Polska zaczęła w tej niechlubnej konkurencji z roku na rok wyprzedzać coraz więcej państw Unii Europejskiej, a jest to bardzo dobre odniesienie i dobry punkt porównawczy, bo podatek VAT jest podatkiem wspólnotowym harmonizowanym i w związku z tym w mniej więcej podobnym środowisku pobieranym tak w Polsce, jak i w innych państwach europejskich. Z roku na rok, jak pokazują to raporty KE, w tej klasyfikacji – w zależności od tego, jak patrzeć – spadaliśmy w sensie skuteczności poboru podatku VAT albo posuwaliśmy się do przodu w sensie skali wyłudzeń i skali luki podatkowej.

Nie działo się to przypadkiem. To w pracach Komisji i w tym raporcie jest po kolei wykazane, rozpisane na kolejne działania, które miały miejsce albo nie miały miejsca, polegały właśnie na zaniechaniach w trzech głównych obszarach.

Po pierwsze, była to kwestia działań systemowych, systemowego rozwiązania czy przynajmniej próby walki z tym problemem. W tym zakresie można stwierdzić, że w badanym przez Komisję okresie nie wprowadzano żadnych systemowych rozwiązań, które służyłyby całokształtowi uszczelnienia systemu podatkowego. Jedynym takim rozwiązaniem, które można uznać za całościowe, było wprowadzenie jednolitego pliku kontrolnego, który zdążono tylko uchwalić przez te 8 lat, nie zdążono go już wprowadzić w życie i, co więcej, zaprojektowano w wersji pozbawionej najważniejszej funkcjonalności, kluczowej, żeby to w ogóle dawało...

Poseł Mirosław Pampuch (PO-KO):

Panie przewodniczący, przepraszam pana, ale prosiłbym o przejście do referowania raportu, bo pan wygłasza teraz tyradę polityczną i ocenę polityczną związaną z okresem objętym pracami Komisji, natomiast nie przedstawia pan żadnych merytorycznych tez i nie przedstawia pan raportu. Proszę o przejście do raportu, bo...

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Panie pośle, po pierwsze...

Poseł Mirosław Pampuch (PO-KO):

Spotkaliśmy się tutaj nie po to, żeby słuchać pana tyrad, tylko żeby pan przedstawił raport Komisji.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Panie pośle...

Poseł Mirosław Pampuch (PO-KO):

Projekt raportu Komisji, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Panie pośle, po pierwsze, udzielam panu upomnienia, bo zabiera pan głos nie tylko bez udzielenia głosu, ale nawet bez prośby o udzielenie głosu. To po pierwsze. Uczyniłem tu wyjątek.

Po drugie, być może pan nieuważnie słuchał. Mówiłem, że najpierw zreferuję wnioski. To, co teraz przedstawiam, to są wnioski, a później przejdę do bardziej szczegółowego uzasadnienia punkt po punkcie.

Poseł Mirosław Pampuch (PO-KO):
A nie sądzi pan, że logiczne by było jednak odwrotne ich przedstawienie?

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):
Panie pośle...

Poseł Mirosław Pampuch (PO-KO):
Wnioski są końcową częścią raportu, a nie odwrotnie.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):
Panie pośle, jeszcze raz. Panie pośle, jestem wnioskodawcą tego raportu i to moją decyzją jest to, w jaki sposób zamierzam go zreferować Komisji i w jakiej kolejności. To po pierwsze.

Po drugie, wniosek o przeprowadzenie dyskusji był już przez Komisję rozstrzygany, więc proszę nie prowadzić dyskusji, bo ten wniosek przez większość Komisji został odrzucony. Wracam do referowania raportu.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):
Panie przewodniczący, po co my tu panu jesteśmy potrzebni? Może pan powinien sam, bez Komisji, przedstawiać raport?

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):
Wracam do referowania raportu.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):
Po co panu Komisja?

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):
Szanowny panie pośle, jeżeli pan nie chce wysłuchać uzasadnienia raportu, co do którego pan będzie decydował, to jest pana wola. Generalnie, większość posłów chce się przygotować do podejmowanych przez siebie decyzji i zapoznać się z aktami, co do których będzie głosować nad poprawkami i decydować o ich przyjęciu lub nie, więc posiedzenie Komisji jest po to, żeby posłowie mogli się zapoznać...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):
Gdyby pan grał fair, to by pan ten swój projekt raportu przesłał nam na skrzynki mailowe i mielibyśmy czas, żeby się z nim zapoznać. Wtedy gra byłaby fair.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):
Jeszcze raz. Panie pośle, teraz pana upominam. Proszę nie stosować obstrukcji, nie utrudniać prowadzenia obrad. Kontynuuję prowadzenie obrad i uzasadnienie projektu raportu.

Poseł Mirosław Pampuch (PO-KO):
Mamy marszałka Kuchcińskiego numer dwa. Piękna sprawa.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):
Wiem, że pewnie jego tezy się panu nie podobają, są panu nie w smak, ale to nie jest jeszcze przesłanka w pracach Komisji, że coś się panu nie podoba.

Wracam do referowania raportu. Szanowni państwo, brak wszelkich działań systemowych.

Po drugie, działania punktowe, interwencyjne, które można uznać za uszczelniające jakiś fragment, choć nierozwiązujące całokształtu problemu. Takich działań w tym czasie było kilka, aczkolwiek trzeba zauważyć, że właśnie, po pierwsze, ze swojej istoty były fragmentaryczne, po drugie, były niezwykle opóźnione, a po trzecie, praktycznie nie było żadnych, które wynikałyby z analizy i z inicjatywy organów państwa. Każde z tych działań było wywołane licznymi interwencjami, prośbami, nieraz błaganiami nie tylko zainteresowanych branż, ale nawet zdarzały się interwencje ambasadorów obcych

państw, którzy zwracali uwagę na to, że skala przestępczości podatkowej szkodzi również interesom ich gospodarek.

Wreszcie trzecia grupa. Obok braku systemowych działań uszczelniających, przy daleko idących opóźnieniach i zaniechaniach w zakresie działań fragmentarycznych, była grupa działań rozszczelniających, dotyczących wprowadzenia do systemu prawnego rozwiązań, które ułatwiały wyłudzenia podatku VAT lub utrudniały ściganie tego rodzaju przestępczości, lub też, mówiąc szerzej, poszerzały lukę podatkową, bo ona składa się nie tylko z przestępczości podatkowej, choć ta jej część jest najbardziej groźna, najbardziej szkodliwa i dla budżetu państwa, i dla społeczeństwa w ogóle.

Główny, ten podstawowy schemat wyłudzenia podatku VAT, wyłudzenia karuzelowego nie polegał bowiem na tym... To jest cały czas pogląd, który bywa podnoszony nawet przez niektórych świadków, ale on jest w sposób oczywisty mylny. To nie polega na tym, że ktoś nie płaci podatku, nie polega na tym, że ktoś, prowadząc działalność gospodarczą, świadcząc usługi i sprzedając produkty, powinien jakąś kwotę podatku odprowadzić, a w wyniku nielegalnych działań odprowadza go mniej lub nie odprowadza w ogóle. Nie, podstawowy schemat to było wyłudzenie, to było stworzenie pewnego pozoru działalności gospodarczej, opierającego się zazwyczaj na fałszowaniu dokumentów, który służył temu, żeby na koniec pobrać z budżetu państwa zwrot podatku, który nigdy nie był zapłacony, czyli, mówiąc krótko, ukraść żywą gotówkę z budżetu państwa. Budżet państwa to nie jest przecież tylko abstrakcja, to nie jest tylko teoretyczne pojęcie. To są bardzo konkretne pieniądze w kieszeniach Polaków. Polacy ze swoich kieszeni za te wyłudzenia musieli płacić podwyższonymi podatkami, podwyższonym wiekiem emerytalnym, opóźnieniem różnych inwestycji, opóźnieniem programów społecznych, a gdyby je wprowadzić kilka lat wcześniej, to np. w sprawie kryzysu demograficznego bylibyśmy w znacznie lepszym miejscu niż jesteśmy obecnie.

Szanowni państwo, tu pojawia się pytanie, czy przy tej skali, a skala była ogromna... Mówiliśmy o kwocie 250 mld, ale jeżeli to przeliczymy na procenty produktu krajowego brutto, to właśnie skalę przestępczości możemy już liczyć w skali procentu PKB. Jeżeli mówimy o tym, że ta luka oszustwa, wyłudzenia to np. 0,6% czy 0,8%, a niektórzy mówią o 1% PKB, to jest to skala przestępczości gospodarczej, którą gdyby tak analogicznie odnieść do przestępczości kryminalnej, to by znaczyło, że przykładowo mamy w Polsce 300 tys. morderstw rocznie. To dla przestępstwa morderstwa byłaby taka skala rozplenienia, jaka była skala dla przestępczości gospodarczej polegającej zwłaszcza na wyłudzaniu podatku VAT.

Jak jeszcze raz powtórzę, taka skala – to jest podstawowa teza raportu – nie była dziełem przypadku. Nie mogło i nie może być tak, że takie rzeczy się ot tak zdarzają i my przechodzimy nad tym jako państwo do porządku dziennego. Zwłaszcza że, tak jak mówię, rozmontowanie aparatu państwa było wielowymiarowe i nie odnosiło się tylko do kwestii podatkowych, bo to przecież było również rozbicie prokuratury, to również było wyhamowanie służb specjalnych, to była również kwestia odpowiedzialności karnej...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

O prokuraturze na waszym miejscu bym teraz nie mówił.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

To była też kwestia rażąco niskiej odpowiedzialności karnej, również w wyniku orzecznictwa Sądu Najwyższego. Cały szereg czynników niezbędnych, żeby wytworzyć cieplarniane warunki, taką zieloną wyspę dla oszustów podatkowych, zaistniał w Polsce jednocześnie. Prowadzi to do wniosków o odpowiedzialności karnej i konstytucyjnej.

Co do odpowiedzialności karnej, Komisja sformułowała kilka zawiadomień do prokuratury. Przedmiotem tych zawiadomień była działalność ważnych osób w państwie, ministrów, wiceministrów, takich jak Jan Vincent-Rostowski, jak pan Mateusz Szczurek, jak pan Sławomir Nowak, jak wiceministrowie Andrzej Parafianowicz, Maciej Grabowski i Jacek Kapica.

Jednak jest też element odpowiedzialności konstytucyjnej. Konstytucja Rzeczypospolitej mówi, że Rada Ministrów jest organem odpowiedzialnym m.in. za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i zapewnienie ochrony interesów Skarbu Państwa.

W analizowanym przez Komisję przypadku w kwestii wyłudzeń podatku VAT w sposób ewidentny doszło do naruszenia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa i do narażenia Skarbu Państwa na straty ogromnej wartości. W związku z tym możemy również mówić o delikcie konstytucyjnym osób, które przez konstytucję są wskazane jako odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa państwa w tym okresie.

Dlatego kolejnym z wniosków raportu, finalnym wnioskiem raportu jest rekomendowanie Wysokiej Izbie postawienia w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu byłych premierów, byłych prezesów Rady Ministrów pana Donalda Tuska i pani Ewy Kopacz oraz byłych ministrów finansów pana Jana Vincenta-Rostowskiego i pana Mateusza Szczurka.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

W tym momencie, panie przewodniczący, pan kompletnie ośmieszył swój raport. Może pan już wszystko mówić. Nie ma to większego znaczenia. Tym wnioskiem pan absolutnie ośmieszył i zdyskredytował własny raport.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Panie pośle, ostrzegam pana, że celowe i uporczywe zakłócanie pracy organów Sejmu może się również wiązać dla posłów z odpowiedzialnością na podstawie regulaminu Sejmu. Jestem o krok od tego, żeby wystąpić do Prezydium Sejmu o ukaranie pana, bo pan już po raz kolejny zakłóca obrady Komisji.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Panie przewodniczący, proszę mnie nie straszyć. Wie pan, moi starsi koledzy, działając przed 1989 r., nie taką cenę ponosili. Jak pan mnie tutaj straszy jakimiś karami regulaminowymi, to proszę się nie zastanawiać w ogóle, tylko...

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Panie pośle...

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Koledzy, ale pozwólcie przedstawić przewodniczącemu raport. Nie będziemy tutaj, że tak powiem, schodzić na poziom jakichś pyskówek. Bardzo proszę o powagę na posiedzeniu Komisji.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Panie przewodniczący, a jeżeli słyszymy nieprawdę, słyszymy pomówienia, nieraz się błotem obrzuca, to jak można spokojnie się temu przysłuchiwać? Każdy człowiek, który słyszy, jak jest pomawiany, jak słyszy kłamstwa na temat swojego środowiska, to po prostu reaguje.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Panie pośle, jeszcze raz powtórzę. Nie udzielałem panu głosu. To po pierwsze. Po drugie, będzie pan miał okazję zająć stanowisko w dyskusji, która będzie przeprowadzona nad tym raportem. Dlatego jeszcze raz apeluję o zachowanie już nie tylko zgodności z regulaminem Sejmu, ale po prostu jakichś zasad kultury osobistej, bo jak ktoś inny mówi, to się mu nie wchodzi w zdanie notorycznie i regularnie.

Przechodzę do szczegółowego uzasadnienia wniosków raportu. Szanowni państwo, Komisja w badanym okresie stwierdziła cały szereg sygnałów, raportów, analiz, które były bezpośrednio kierowane do rządzących lub które były dostępne w domenie publicznej i osobom, które podchodzą z należytą starannością do pełnienia swoich obowiązków, powinny być znane.

Pierwszym z takich raportów i pierwszym publicznie dostępnym raportem w sposób kompleksowo opisującym mechanizm wyłudzeń podatku VAT był raport brytyjskiej Izby Lordów z dnia 25 maja 2007 r. „*Stopping the Carousel: Missing Trader Fraud in the EU*”. Co więcej, był to raport, jak zeznał pan minister Rostowski, przynajmniej znany mu jeszcze przed objęciem funkcji ministra finansów, a jak zeznali inny świadkowie, również tą wiedzą dzielił się, przynajmniej wskazując na ten raport, z innymi pracownikami kierownictwa resortu finansów. W tym raporcie cały mechanizm oszustwa karuzelowego, o którym już mówiłem, jest bardzo dokładnie, szczegółowo i fachowo opisany.

Można powiedzieć, że już w roku 2007 był publicznie dostępny całokształt wiedzy na temat tego, jak ten podstawowy schemat oszustw i wyłudzeń wygląda, i co, z grubsza rzecz biorąc, należy robić, żeby mu przeciwdziałać. W tym raporcie np. wskazano, że ulubionym towarem oszustów dokonujących wyłudzeń są wyroby elektroniczne, do czego jeszcze wielokrotnie wrócę. Wskazano, jak działają znikający podatnicy. Wskazano, jak wykorzystują wewnątrzwspólnotowe dostawy towarów, żeby wyłudzać podatek VAT.

Kolejnym źródłem wiedzy mógł być komunikat Komisji Europejskiej do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego z dnia 22 lutego 2008 r. w sprawie środków służących zmianie systemu VAT w celu zwalczania oszustw. Tam ponownie całe zjawisko opisano, jak również przedstawiono do dalszych prac szereg propozycji, jak to zwalczać.

Kolejne takie opracowanie nazywało się „*Study to Quantify and Analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States*". To był raport z dnia 21 września 2009 r. Był to pierwszy z serii raportów KE, który wskazywał na zjawisko luki w poborze podatku VAT, opisywał to zjawisko, a przede wszystkim porównywał poziom tej luki pomiędzy państwami unijnymi. W tym raporcie jeszcze Polska prezentowała się całkiem nieźle. On wskazywał, że np. w roku 2006 luka VAT w Polsce wynosiła 7%. W kolejnych raportach, które się systematycznie ukazywały, pozycja Polski z roku na rok się pogarszała i choć, co podnosił np. pan premier Donald Tusk podczas przesłuchania przed Komisją, do pewnego momentu pozycja Polski w tych raportach nie była najgorsza, natomiast ona się stopniowo pogarszała. W pierwszych Polska była w czołówce ściągalności podatku VAT, w kolejnych już blisko średniej unijnej, a w ostatnich już jako jedno z ostatnich państw Unii Europejskiej, choć nie zupełnie ostatnie.

Oczywiście, jest pytanie, czy np. w roku 2012 czy 2013, kiedy Polska była w okolicach średniej, to był moment, kiedy trzeba było podejmować zdecydowane działania przeciwdziałające temu zjawisku. Moim zdaniem, w oczywisty sposób tak. Jeżeli byliśmy w dobrym miejscu, a potem ono się pogarszało, to choć jeszcze nie pogorszyło się zupełnie tragicznie, to właśnie jest to moment, żeby przeciwdziałać. Lekarz, który leczy pacjenta, nie zaczyna go leczyć wtedy, kiedy pacjent jest w stanie terminalnym, tylko wtedy, kiedy stwierdza pierwsze oznaki poważnej choroby.

Kolejne raporty były opracowywane w roku 2013, 2014, 2015. W kolejnych raportach pozycja Polski się pogarszała. To jest chociażby raport „*Study to Quantify and Analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States*" z lipca 2013 r., potem podobnie zatytułowany raport z września 2014 r., w kolejnym roku z maja 2015 r.

Kolejnym takim raportem był chociażby raport wykonany przez Pricewaterhouse-Coopers na zlecenie Instytutu Badań Strukturalnych z 27 maja 2013 r. To był raport „Straty Skarbu Państwa w VAT – luka podatkowa, oszustwa, wyłudzenia oraz problematyka podatku od towarów i usług w Polsce". Tam dosyć dokładnie rozpisano kwestię, skąd bierze się luka w podatku VAT, jakie są zjawiska przestępcze. Zawarto też nawet pewne wnioski, jak im przeciwdziałać, oczywiście, niezrealizowane.

Następną taką informacją była informacja Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego dotycząca oszustwa typu znikający podatnik. To jest notka z dnia 21 stycznia 2013 r., adresowana bezpośrednio m.in. do Donalda Tuska, Janusza Piechocińskiego, Jacka Cichowskiego, Jana Vincenta-Rostowskiego oraz Tomasza Arabskiego. Tam znów całe zjawisko karuzeli podatkowej i znikającego podatnika zostało dokładnie opisane. Przypomnę, że zeznając przed Komisją Śledczą, pan premier Donald Tusk zeznał, że nie zapoznawał się z żadnymi raportami ABW na ten temat, a kiedy okazaliśmy notatkę, stwierdził, że prawdopodobnie ktoś w jego kancelarii się zapoznawał, ale nie pamięta – kto.

Kolejny raport „Mechanizmy karuzelowe. Schemat działania oszustów, skutki dla Skarbu Państwa, indolencja państwa polskiego" został sporządzony przez Związek Przedsiębiorców i Pracodawców. Następny raport o znamiennym tytule „Bezkarność przestępców zamieszanych w karuzele VAT" pochodzi z kwietnia 2015 r. Oczywiście, to tylko te ważniejsze raporty i opracowania. Ich było znacznie więcej. Były też raporty zamawiane przez poszczególne branże.

Konkluzja jest taka, że publicznie dostępny, a nawet osobiście kierowany do najważniejszych osób w państwie, zasób wiedzy był wystarczający, żeby podejmować, a przy-

najmniej chociażby próbować, skuteczne działania zmniejszające lukę VAT, szczególnie w kierunku rozwiązań systemowych. Niestety, takich działań nie podejmowano.

Przechodzę następnie do opisu działań oraz zaniechań, które godziły w efektywność systemu podatkowego. Pierwszym z takich rozwiązań, które w sposób istotny rozszczelniły system podatku VAT, było wprowadzenie możliwości kwartalnego rozliczania się przez podatników, zwłaszcza przez podatników nowo rejestrowanych. Jest to w sposób oczywisty utrudniające działania organom skarbowym, bo jeżeli podatnik nowo zarejestrowany pierwsze rozliczenie ma złożyć dopiero po kwartale, oczywiście, się spóźnia, jest do tego wzywany, jest uruchomiona pewna procedura, czyli dopiero po czterech, pięciu miesiącach organy skarbowe są w stanie zidentyfikować, że np. jest to słup, firma założona w celu wyłudzania podatku VAT. Jest to również czas absolutnie wystarczający, żeby dosyć duże zyski z tytułu tego procederu wygenerować i następnie także wytransferować. Kiedy ostatecznie np. po tych czterech miesiącach kontrola skarbowa wchodziła do danego podmiotu, to okazywało się, że on nie ma żadnego majątku, a funkcję prezesa pełni np. bezdomny albo osoba terminalnie chora, również bez żadnego majątku, której nie można pociągnąć do jakiejkolwiek odpowiedzialności, natomiast środki dawno zostały wytransferowane do rzeczywistych organizatorów tego procederu, którzy w tym czasie już zakładali kolejne spółki, kolejne słupy i wyłudzali kolejne środki.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Tylko uwaga, panie przewodniczący. Za kwartalnymi rozliczeniami Prawo i Sprawiedliwość głosowało w Sejmie w kadencji 2007–2011.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Jednak złożę ten wniosek, panie pośle.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

PiS głosowało za tym rozwiązaniem, tak na marginesie.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Szanowni państwo, Komisja ustaliła, w jaki sposób doszło do wprowadzenia do obrotu prawnego tego rozwiązania. Ono znalazło się m.in. w wiadomości mailowej do pracownika Ministerstwa Finansów pana Patryka Łoszewskiego, wysłanej w dniu 18 lutego przez panią Renatę Hayder. Był to mail zatytułowany „Propozycje resortu finansów zmian w ustawie o podatku VAT". Do wątku udziału pani Renaty Hayder w pracach nad pierwszą, taką dużą nowelizacją ustawy o podatku VAT jeszcze wrócę.

Natomiast wracając do kwestii rozliczeń kwartalnych, stała się ona przedmiotem pewnej kontrowersji, wymiany notatek, wymiany pism między pracownikami resortu finansów. Przykładem jest pismo Departamentu Podatku od Towarów i Usług do Departamentu Legislacyjnego, sporządzone przez główną specjalistkę Annę Kobielską, z dnia 5 czerwca 2008 r. W uzasadnieniu jest napisane, że nie uwzględniono opinii, że wprowadzenie deklaracji kwartalnych jest niekorzystne dla podatników. „Jest to rozwiązanie fakultatywne, które umożliwia podatnikom wybór najbardziej optymalnej dla nich opcji rozliczenia podatku. Należy się spodziewać, że z rozwiązania tego chętnie skorzystają podatnicy" itd. W uzasadnieniu do projektu ustawy w ogóle nie pojawił się wątek, że tego rodzaju rozliczenia mogą być wykorzystywane do oszustw podatkowych, że należy też to wziąć pod uwagę. Oczywiście, to jest decyzja polityczna Sejmu, który może uznać, że np. pójście na rękę podatnikom, ułatwienie rozliczeń podatnikom jest warte pewnego ryzyka rozszczelnienia systemu podatkowego, tylko na to ryzyko w ogóle w uzasadnieniu do ustawy nie wskazano.

W kolejnych latach natomiast to rozwiązanie było identyfikowane przez organy skarbowe, urzędy skarbowe, urzędy kontroli skarbowej jako rozwiązanie ułatwiające wyłudzenia podatku VAT, ułatwiające przestępczość podatkową. Przykładowo, raport sporządzony przez Urząd Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy, który następnie był przesłany przez dyrektora Departamentu Kontroli Skarbowej do dyrektora Departamentu Podatku od Towarów i Usług w dniu 13 listopada 2012 r. W tym raporcie znajdujemy informację, że w praktyce deklaracje kwartalne są często wykorzystywane przez przestępców, ponieważ opóźnienia w dopływie danych do analizy podmiotów podejrzewanych

o udział w oszustwach pozwalają im działać bez żadnych przeszkód praktycznie przez okres półroczny. Odnotowano też, że podatnicy wykorzystujący możliwość kwartalnego rozliczenia generują w krótkim okresie bardzo wysokie obroty, czyli wprowadzają do obrotu prawnego faktury VAT, od których nie odprowadza się należnego podatku. Mówię o tym tylko tytułem przykładu. W pisemnej wersji raportu jest więcej przykładów, jak organy kontroli skarbowej, organy skarbowe regularnie informowały, że to rozwiązanie jest wykorzystywane przez oszustów podatkowych.

Oczywiście, też nie miało to żadnego efektu i nie przekładało się na legislację. O ile wprowadzenie takiego rozwiązania, które faktycznie jakoś tam ułatwiało podatnikom działanie, można uznać, co wiemy z perspektywy czasu, za błąd, nawet duży błąd, ale być może przy ówczesnym stanie wiedzy błąd, który można rozgrzeszyć czy usprawiedliwić, jednak nie sposób usprawiedliwić tego, że liczne, przez wiele lat wysyłane sygnały nie zaowocowały tym, żeby z tego błędu się po prostu wycofać i żeby tę furtkę dla oszustów podatkowych zamknąć. Co więcej, dostrzeżono to podczas prac nad nowelizacją ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. i tam jednak wyłączono tę możliwość kwartalną, ale tylko w odniesieniu do osób prowadzących obrót pewną konkretną grupą towarów, i to pod warunkiem, że łączna wartość dostaw tego towaru w każdym miesiącu z tego okresu, który był podstawą do nadawania lub odbierania tego prawa, przekroczyła kwotę 50 tys. zł, pozostawiając jednocześnie prawo dla podmiotów nowo rejestrowanych.

Takie uszczelnienie było oczywistą fikcją, ponieważ właśnie o to chodziło, że kiedy zakładano podmiot na słupa, zanim został on zidentyfikowany, że jest słupem, to właśnie mijało pół roku w wyniku tych rozliczeń kwartalnych. To również był dopiero moment, kiedy można było stwierdzić, czy zachodzą przesłanki do odebrania prawa do kwartalnego rozliczenia, czy nie. W sposób oczywisty należało to prawo ograniczyć, po pierwsze, do wszystkich towarów, do czego też wrócimy, bo często sam towar jest rzeczą bardzo wtórną. Rzeczywistą działalnością organizacji przestępczych jest fałszowanie faktur, a nie obrót takim czy innym towarem i bardzo szybko można towar zmienić. Jednak przede wszystkim chodziło również o odebranie tego prawa podatnikom nowo rejestrowanym, żeby z tego korzystniejszego, bardziej wygodnego dla podatnika rozliczenia mogły korzystać tylko te podmioty, co do których wiadomo, że są to rzeczywiste podmioty gospodarcze, a nie słupy rejestrowane przez organizacje przestępcze.

To rozwiązanie zresztą było w znacznej mierze ograniczone. Do tego wątku też wrócimy, ponieważ pierwotnie w licznych wystąpieniach, zwłaszcza departamentów kontroli skarbowej, jako towary szczególnie wrażliwe, którym należałoby ograniczyć rozliczenia kwartalne, wskazywano wyroby elektroniczne, obrót nimi. To w roku 2013 było już znakomicie rozpoznane. Osobistą decyzją pana wiceministra Grabowskiego – zachował się projekt ustawy z odręczną adnotacją – wyroby elektroniczne, właśnie niezwykle popularne wśród oszustów podatkowych, zostały wykreślone i nie znalazły się w tym rozwiązaniu uszczelniającym nawet w roku 2013.

W toku tych prac w roku 2013 urzędy kontroli skarbowej, np. w Bydgoszczy, Kielcach, Krakowie i w Warszawie, też zgłaszały wnioski o to, żeby szerzej ograniczyć prawo do rozliczeń kwartalnych. Ponownie te wnioski zostały zignorowane. Tytułem przykładu, pismo dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Krakowie z 26 lutego 2013 r.: „Przestępstwa karuzelowe nie są immanentnie powiązane jedynie z określonymi rodzajami towaru. Z tego względu sporządzenie wyczerpującego katalogu towarów, których obrót powinien wyłączać prawo do kwartalnego rozliczenia, w wyżej wymienionym kontekście jest bardzo trudne albo niemożliwe. Potencjalnie bowiem każdy towar może być wykorzystany do realizacji tego procederu". Dlatego dalej dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej w Krakowie wnioskuje, żeby wprowadzić limit obrotów albo wręcz całkowicie wyłączyć, zwłaszcza dla podmiotów nowo rejestrowanych, prawo do obrotu kwartalnego. To kolejny już sygnał w tej sprawie, który został zignorowany.

Dalej po roku 2013 były kolejne sygnały, kolejne informacje płynące do resortu finansów, np. raport „Wykorzystywanie deklaracji kwartalnych VAT-7K i VAT-7D przez podmioty podejrzewane o udział w oszustwach podatkowych". Otrzymało to Ministerstwo Finansów 16 grudnia 2014 r. z adnotacją: „Sprawa pilna – winna trafić jak najszybciej". Według danych na dzień 31 marca 2012 r. 13% podatników VAT składało deklaracje

kwartalne, a spośród tej grupy ponad połowa została zidentyfikowana jako wykorzystująca to do mechanizmu oszustwa podatkowego. Zauważono tam dalej, że podatnicy wyspecjalizowani w oszustwach podatkowych działają zazwyczaj bardzo krótko, przez okres jednego lub dwóch kwartałów, a często przed złożeniem deklaracji VAT za drugi kwartał następuje sprzedaż udziałów spółki osobom zagranicznym. W takiej sytuacji ściągalność należności budżetowych jest nieskuteczna.

Kolejne sygnały to chociażby notki, które krążyły wewnątrz ministerstwa, np. notka Departamentu Podatku od Towarów i Usług do ministra Cichonia z 12 grudnia 2013 r. Proponowano tam uzupełnienie wprowadzonych w Polsce środków legislacyjnych o wyłączenie możliwości składania deklaracji kwartalnych dla podmiotów nowo rejestrowanych. Ta notka to jest kolejny już przypadek sygnału, który nie znalazł później dalszego biegu i nie został uwzględniony w pracach legislacyjnych. Ten wątek omówię oddzielnie.

W styczniu i w lutym 2015 r. przygotowywano projekt ustawy czy założenia do projektu ustawy uszczelniającej system podatku. On decyzją ministra Szczurka został skasowany. Tak jak mówię, powiem o tym szerzej oddzielnie, ale tam również po raz kolejny pojawia się propozycja likwidacji prawa do rozliczeń kwartalnych dla podmiotów nowo rejestrowanych. Po raz kolejny, tak jak cały ten projekt, nie zostaje zrealizowana. W toku tych prac wystąpiono do urzędów kontroli skarbowej, do izb skarbowych z pytaniami, jakie rozwiązania ułatwiają wyłudzanie podatku VAT i jakie rozwiązania trzeba wprowadzić, żeby to ukrócić. W niezwykle licznych pismach pojawiały się rozliczenia kwartalne i postulat ich zlikwidowania, po to żeby ograniczyć wyłudzenia podatku VAT. Pisma z tymi propozycjami pisali dyrektorzy izb skarbowych w Lublinie, Łodzi, Warszawie i we Wrocławiu, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie, we Wrocławiu i w Zielonej Górze. Wszystkie te wnioski zostały zignorowane i nie znalazły odzwierciedlenia w projektach legislacyjnych proponowanych przez rząd.

Ostatecznie to prawo dla podmiotów nowo rejestrujących się zostało ograniczone, odebrane na mocy nowelizacji z dnia 1 grudnia 2016 r., która weszła w życie 1 stycznia 2017 r. Czyli właściwie przez cały okres badany przez Komisję ta luka, to rozszczelnienie funkcjonowało w prawie.

Kolejne z takich rozwiązań to likwidacja tzw. dodatkowej sankcji VAT w wysokości 30% zobowiązania. W tym rozwiązaniu...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Tu też uwaga. Prawo i Sprawiedliwość głosowało za tym rozwiązaniem i firmował to prezes Jarosław Kaczyński jako premier w kadencji 2005–2007.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

W tym rozwiązaniu...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

PiS głosowało za tym rozwiązaniem.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

W tym rozwiązaniu chodziło o to, aby po stwierdzeniu tego, że podatnik zaniżył swoje zobowiązanie podatkowe albo zawyżył kwotę zwrotu, kiedy zostaje to wykryte, to nie musiał tylko uiścić tej kwoty, którą z początku i tak musiałby uiścić, która się prawnie należała, ale jeszcze dodatkowo 30% niejako karnego czy parakarnego zobowiązania za to, że próbował sobie zaniżyć zobowiązania podatkowe.

To rozwiązanie w sposób dość oczywisty sprzyja uszczelnieniu systemu podatkowego, aczkolwiek ono akurat nie jest bezpośrednio skierowane na oszustów podatkowych, bo oni właśnie transferują te zyski na słupy i znikają, więc potem ten ewentualny domiar 30% będzie bardzo trudno z nich ściągalny, natomiast tworzy dla nich środowisko trudne do działania.

Elementem uwiarygadniającym karuzelę podatkową bardzo często było wmontowanie na którymś jej etapie legalnie działającej firmy, prowadzącej rzeczywisty obrót gospo-

darczy, po to żeby przez nią przepuszczać również te fałszywe faktury, krótko mówiąc, żeby wyglądała ona w oczach kontroli skarbowej wiarygodnie. Z perspektywy takiej firmy czy osoby ją prowadzącej bardzo często wyglądało to tak, że przychodził do niej jakiś biznesmen i proponował: „Tu coś sobie pokombinujemy na podatku VAT. Z tego będzie dodatkowa korzyść, to sobie pan dorobi". Osoba taka często nie miała świadomości, że jest to zorganizowana grupa przestępcza, zwłaszcza w początkowym okresie, kiedy o tym jeszcze publicznie tak dużo się nie mówiło.

Dodatkowa sankcja 30% byłaby tutaj czynnikiem zdecydowanie prewencyjnym, który takie osoby zniechęcałby do podejrzanie korzystnych operacji podatkowych, do takich podejrzanych propozycji, ponieważ byłaby świadomość, że wiąże się to z dodatkową odpowiedzialnością. W sytuacji, kiedy takiej sankcji nie ma, można powiedzieć, że każda osoba, która – powiedzmy – nie ma szczególnie wysokich standardów moralnych, może pomyśleć: „No, spróbujemy. A nuż się uda? Jak się nie uda, jak mnie złapią, to zapłacę tyle, ile w sumie od początku musiałem zapłacić, ale nic więcej płacić nie będę musiał". Stąd istotna funkcja prewencyjna tej sankcji 30%.

Podczas prac nad pierwszą dużą nowelizacją ustawy o podatku VAT, o której mówiliśmy, w pierwotnych wersjach rządowych – to były wersje z 1 i 7 lutego 2008 r. – propozycji zniesienia tej sankcji nie było. Wszystko wskazuje na to, że została ona wprowadzona 8 lutego 2008 r. decyzją ministra finansów Jana Vincenta-Rostowskiego. Świadczą o tym chociażby notatki z MF, jakie się zachowały, jak chociażby notatka dyrektor Majszczyk do pani wiceminister Elżbiety Chojny-Duch z prośbą o akceptację projektu nowelizacji, właśnie z 8 lutego, gdzie jest już ta zmiana sankcji. Czytamy tam: „Przedkładany projekt ustawy zawiera zmiany dotyczące likwidacji tzw. sankcji. Kwestia ta ma być jednak przedmiotem ostatecznej decyzji pana ministra". Stąd domniemać możemy, że skoro w ostatecznym projekcie ustawy się znalazła, to ostateczna decyzja pana ministra, żeby to do projektu ustawy wpisać, właśnie była. Jest to też, oczywiście, jeden z wątków, który pojawia się w mailu pani Renaty Hayder do urzędnika MF pana Patryka Łoszewskiego, w którym to mailu przedstawiane są propozycje resortu finansów do projektu ustawy.

Jeżeli prześledzimy wymianę notatek i maili w resorcie finansów, można powiedzieć, że w MF była świadomość funkcji prewencyjnej tego rozwiązania. Niestety, ta wiedza nie została przekazana posłom. W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy, który trafił do posłów, już taka informacja się nie znalazła.

Kolejnym z argumentów, który wówczas w debacie publicznej się przewijał, było to, że ta sankcja jest niezgodna z prawem unijnym. Pechowo, można powiedzieć, krótko po tym, jak została uchwalona, sprawą zajął się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W styczniu 2009 r., a ustawa pod koniec 2008 r. wchodziła w życie, orzekł w precedensowej sprawie, że właśnie nie, że nie jest sprzeczna z ustawodawstwem europejskim, że taką sankcję można stosować. To był wyrok wydany w dniu 15 stycznia 2009 r. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, bo tak się wówczas nazywała ta instytucja, orzekł – cytuję – że: „Wspólny system podatku VAT nie stoi na przeszkodzie, by państwo członkowskie przewidziało w swym ustawodawstwie sankcję administracyjną, która może być nakładana na podatników podatku od wartości dodanej, taką jak dodatkowe zobowiązanie podatkowe".

O ile pierwotne wprowadzenie likwidacji sankcji, choć znów z czasem widzimy, że okazało się dużym błędem, można usprawiedliwić dążeniem właśnie do sprzyjania przedsiębiorcom, do tego, żeby nie karać przedsiębiorców, którzy np. się pomylili, nie z własnej winy, w wymiarze podatku czy wreszcie obawą o to, że takie rozwiązanie może być sprzeczne z ustawodawstwem UE, to po rozstrzygnięciu TSUE i po tym, jakie efekty to dało w ściąganiu podatku VAT, rzeczą, która już nie zasługuje na usprawiedliwienie, jest to, że do sprawy przez 8 lat zupełnie nie wrócono.

W badanym przez Komisję okresie ta sankcja nie została przywrócona, choć ponownie były sygnały i informacje. Chociażby dyrektor Izby Skarbowej w Łodzi w piśmie z dnia 18 listopada 2011 r. w przedmiocie propozycji zmian organizacyjnych oraz zmian w zakresie zwiększenia skuteczności administracji podatkowej opowiedział się za przywróceniem sankcji w podatku VAT, uzasadniając zgodność tej instytucji z prawem wspólnotowym. Podkreślił, że rozwiązanie takie jest stosowane przez wiele innych państw członkowskich

UE. Jest notatka Tomasza Tratkiewicza dyrektora Departamentu Podatku od Towarów i Usług do sekretarza stanu Janusza Cichonia z dnia 12 grudnia 2013 r. Resort finansów analizował zasadność wprowadzenia sankcji podatkowej, ale właściwie na tym się kończy, bo nie znajduje to przełożenia na działania legislacyjne, na projekty legislacyjne.

Znów sankcja została przywrócona po roku 2015 nowelizacją, która weszła w życie od 1 stycznia 2017 r. Co więcej, zawarto tam rozwiązania o możliwości odstąpienia od sankcji w sytuacji, gdy jest ona wynikiem oczywistej omyłki podatnika lub gdy sam podatnik ten błąd sprostował, więc nie ma tutaj mowy o jakiejś represji wobec uczciwych podatników, którzy po prostu się pomylili. Nie ma też żadnego uzasadnienia, dlaczego tego rodzaju rozwiązania nie można było wprowadzić pięć, siedem lat wcześniej.

Kolejne działanie rozszczelniające to luka prawna, która została wprowadzona w roku 2011 w ustawie z dnia 18 marca 2011 r. w postaci rozliczeń VAT z udziałem tzw. podatników zagranicznych. Otóż w tej nowelizacji wprowadzono obligatoryjne odwrotne obciążenie (*reverse charge*) dla wszelkich transakcji z udziałem tzw. podmiotów zagranicznych, czyli osób prowadzących działalność gospodarczą, które nie miały siedziby ani miejsca stałego przedstawicielstwa na terenie Polski. W dalszej części tych działań wyrywkowych przejdziemy do kwestii odwrotnego opodatkowania.

Proponuję w raporcie, żeby Komisja przychyliła się do tezy, że w przypadku działań dotyczących poszczególnych grup towarowych *reverse charge* jest działaniem, które można zakwalifikować jako uszczelnienie, choć niezwykle ułomnym i obarczonym całym szeregiem wad, ale o tym szerzej, natomiast ewidentnie złamanie tej logiki w kierunku przyznania podmiotowego, a nie przedmiotowego, odwrotnego obciążenia było wprowadzeniem dodatkowej luki podatkowej do systemu. Dlaczego? W normalnym odwrotnym obciążeniu nie występuje to charakterystyczne dla podatku VAT zjawisko naliczania i kompensowania podatku naliczonego z należnym na każdym etapie obrotu gospodarczego. Można tak skrótowo, potocznie powiedzieć, że na każdym etapie nie występuje podatek VAT. Dopiero przy ostatniej sprzedaży jest naliczony w całości i wtedy ma być odprowadzony. W przypadku, kiedy przyznajemy go podmiotowo dla podmiotów zagranicznych, następuje obrót, w którym podatek jest naliczany, aż w którymś momencie dochodzi do transakcji z podmiotem zagranicznym, który ma *reverse charge*. Po pierwsze, występuje więc tutaj prawo do zwrotu tego podatku, który do tej pory został naliczony. Po drugie, w kolejnym kroku obrotu następuje obowiązek opłacenia całości podatku. Czyli otwierają się dwie dodatkowe furtki, dodatkowa możliwość wyłudzenia nienależnego zwrotu i dodatkowe miejsce, gdzie może wystąpić znikający podatnik.

To rozwiązanie wprowadzono właśnie w roku 2011. Ryzyko nie było dostrzeżone przez kierownictwo resortu, bo np. pytany o to pan Maciej Grabowski stwierdził tak: „To jest dość szczególny przepis. Nie odczytywałem tego przepisu najwyraźniej jako takiego, który by takie ryzyko tworzył”. Ryzyka nie tworzył, ale – tu trzeba to oddać – w roku 2013 już się z tego wycofano. To jeden z nielicznych przykładów uszczelnienia luki podatkowej w badanym okresie, szkoda, że luki, która też została w tym okresie dodatkowo stworzona.

Że była to luka, świadczy choćby statystyka zwrotów wypłacanych przez Drugi Urząd Skarbowy w Warszawie, który obsługiwał tego rodzaju podatników. Ona wzrosła dosyć skokowo w roku 2010 z 5,5 mld. Po wprowadzeniu tego rozwiązania w roku 2012 było to 11 mld, po jego cofnięciu w roku 2014 – 6,8 mld. Co więcej, zasadniczo nie badano tego, czy w jakimkolwiek innym miejscu w systemie podatkowym ten zwrot, który był w Drugim Urzędzie Skarbowym, został skompensowany. Wniosek o przeprowadzenie kontroli koordynowanej złożył Urząd Kontroli Skarbowej w Olsztynie, pisząc m.in., że stwierdzono przypadki niezgodnego z przepisami odliczania podatku VAT z faktur wystawionych przez zagranicznych kontrahentów, w których nieprawidłowo wykazano podatek VAT oraz brak zadeklarowania podatku należnego. Dopiero skutkiem kontroli było złożenie korekt i dokonanie wpłat znaczących kwot podatku. O ile UKS w Olsztynie to zauważył i wnioskował o kontrolę koordynowaną, jej nie przeprowadzono.

Kolejna z wprowadzonych luk to rezygnacja z obowiązku złożenia zabezpieczenia w imporcie towarów przy stosowaniu procedur uproszczonych. W największym skrócie, bo siłą rzeczy muszę tutaj mówić skrótowo i nieco potocznie, chodzi tu o to, iż w przy-

padku procedur uproszczonych, czyli tego, kiedy towar jest importowany do Polski po to, żeby później w ramach obrotu gospodarczego trafić do innych krajów unijnych, zasadniczo podatek w chwili importu powinien zostać pobrany, a później, kiedy towar wewnątrz wspólnoty opuszcza Polskę, zwrócony. W pierwotnym brzmieniu i stanie prawnym przed rokiem 2011 ewentualne należności były zabezpieczane. Importerzy musieli składać określone kwoty tytułem zabezpieczenia późniejszego obowiązku podatkowego. Od roku 2011 taki obowiązek zlikwidowano.

Jak to się stało? W toku prac nad nowelizacją ustawy o VAT, która też dotyczyła szeregu innych spraw, 9 września 2010 r. wpłynęły uwagi Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji. To było pismo z dnia 16 września 2010 r. Zaproponowano właśnie uchylenie tych zobowiązań do zabezpieczeń. One były w art. 33a ustawy o VAT.

Ten wniosek został zaopiniowany przez Departament Podatku od Towarów i Usług, konkretnie Wydział PT-2 w tym departamencie i panią Grażynę Dobrzyńską, która w piśmie z dnia 21 września napisała, że postulowana zmiana mogłaby powodować wystąpienie nadużyć w systemie podatku od towarów i usług związanych ze stosowaniem wyżej wymienionego sposobu rozliczenia podatku. Stwierdziła, że złożenie zabezpieczenia przewidują także przepisy prawa celnego: „Skoro obowiązek taki istnieje wobec należności celnych, które stanowią nieznaczny procent wartości sprowadzanych towarów, to tym bardziej nie znajduje uzasadnienia odstąpienie od tej zasady w przypadku znacznie większych należności podatkowych. Dla oceny proponowanej zmiany nie bez znaczenia są raporty Komisji Europejskiej wskazujące na występowanie licznych nadużyć przy procedurach polegających na odraczaniu płatności podatku VAT z tytułu importu towarów, oszustwa typu znikający podatnik”.

Ministerstwo Finansów zatem dobrze zdiagnozowało, że tego rodzaju zmiana wprowadza niebezpieczeństwo wystąpienia nadużyć, że w tych procedurach występują liczne nadużycia i oszustwa typu znikający podatnik. Mimo to podsekretarz stanu pan Jacek Kapica w piśmie z 1 października pisze do Macieja Grabowskiego, żeby przychylić się do tej prośby. Mało tego, w tym piśmie jeszcze rozszerza zakres przedmiotowy nowelizacji nie tylko o art. 33a, ale też o zmianę rozporządzenia ministra finansów, które dotyczy stosowania procedur celnych 42 i 63 – pokrewnych dosyć procedur, mniej więcej na tej samej zasadzie działających. Autor pisma pan Jacek Kapica właściwie odnosi się niezbyt merytorycznie, ustosunkowuje się tylko do tego raportu, natomiast jakimś trafem jakoś tak się zdarza, że pomimo wcześniejszej negatywnej opinii sprawa dostaje przyspieszenia.

Te rozwiązania zostają wprowadzone w przeciągu kilku dni do projektu ustawy. Projekt nowelizacji trafia do Sejmu 22 grudnia, bardzo szybko 18 marca jest przyjęty, 1 kwietnia wchodzi w życie.

Zwracam tu przy okazji uwagę, że za chwilę będziemy omawiać kwestię opóźnień różnych działań uszczelniających, które trwały rok, dwa lata, cztery, osiem lat. Wówczas często świadkowie mówili, że po prostu szybciej się nie dało, zmiany podatkowe wymagają przekonsultowania, sprawdzenia, to nie można tak pochopnie, to trzeba zbadać. W tym jednym przypadku od pisma organizacji branżowej, która wnioskuje o to rozszczelnienie, do uwzględnienia w wewnątrzresortowym projekcie nie minął nawet miesiąc, a do tego, żeby to znalazło się w projekcie rządowym, tak z trzy miesiące. Nie minęło pół roku i sprawa już weszła w życie. Akurat zupełnie pechowo tym razem przy działaniach rozszczelniających można było szybko przeprowadzić zmiany. Wielka to szkoda, że przy działaniach uszczelniających już to tak szybko nie szło.

Zresztą ten projekt towarzyszącego rozporządzenia ministra finansów, tak jak mówię, które zostało wydane jeszcze w grudniu, niestety, nie odłożył się w pamięci świadków. Pan Maciej Grabowski zeznał, że to był projekt, który na pewno on przygotowywał, ale go nie pamięta. Pan minister Rostowski również nie pamiętał swojego rozporządzenia.

W projekcie ustawy wprowadzono rozwiązanie, które miało być alternatywnym zabezpieczeniem. Otóż wprowadzano solidarną odpowiedzialność agenta celnego, który odprawia ten towar w imieniu importera. Teoretycznie rzecz biorąc, powinno to być działanie zabezpieczające, ponieważ agencje celne są pod stałym nadzorem służb celnych. Żeby uzyskać uprawnienia do procedur uproszczonych, muszą być sprawdzone.

Można więc domniemać, że są to podmioty wiarygodne, zaufane i to one potem we własnym interesie, żeby nie ponosić solidarnie odpowiedzialności z ewentualnym nieuczciwym importerem, będą sprawdzały tych importerów.

Niestety, w to rozwiązanie od razu wmontowano lukę prawną w postaci takiej oto, że ta solidarna odpowiedzialność obowiązywała tylko dla przedstawicielstwa pośredniego. Wystarczyło, że importer z agencją podpisał umowę na przedstawicielstwo bezpośrednie i to już uwalniało od odpowiedzialności solidarnej. Co więcej, mało tego, w przypadku tej odpowiedzialności pośredniej odpowiedzialność przedstawiciela pośredniego wygasała w momencie przedstawienia organom celnym dokumentów potwierdzających rozliczenie kwoty podatku należnego z tytułu importu towarów (deklaracji podatkowej) przez importera w terminie czterech miesięcy po miesiącu, w którym powstał wymieniony obowiązek podatkowy. Po pierwsze, okres czterech miesięcy to jest absolutnie wystarczający czas, żeby karuzela podatkowa wygenerowała wielomilionowe zyski i się zwinęła, mówiąc potocznie, zostawiając znów słupy bez majątku. Po drugie, w tym obowiązku nie stwierdzono, że owa deklaracja musi być zgodna z prawdą albo że wykazane w niej zobowiązanie podatkowe musi być faktycznie uiszczone. Wystarczył sam fakt złożenia deklaracji, nawet deklaracji fałszywej lub wykazującej podatek, który nigdy nie był zapłacony, żeby uwolnić się od solidarnej odpowiedzialności. Kolejna luka, która powodowała, że to zabezpieczenie było absolutnie fikcyjne.

Znów do resortu finansów wpływały uwagi, sygnały, że tak właśnie się dzieje. Przykładowo, dyrektor Izby Celnej w Poznaniu wskazał na ryzyko niewywiązywania się z rozliczenia podatku VAT przez importerów obsługiwanych przez agencje celne w ramach przedstawicielstwa bezpośredniego. Odnosząc się do doświadczeń izby, zasygnalizował, że znaczna część agencji celnych wykorzystuje posiadane pozwolenie do odprawy dziesiątek, setek firm, a rekordowa posiadała dopisanych 1,5 tys. firm do swojego pozwolenia. Kontrola tych firm była więc, oczywiście, fikcyjna. Oto mieliśmy sytuację, w której w kontakcie z organami skarbowymi i celnymi pojawiała się wiarygodna, uczciwa, długo działająca agencja celna. Ona rozliczała importera, który pierwotnie nie wyświetlał się, nie był stroną dla organów. Kiedy okazywało się, że ów importer po paru miesiącach nie uiścił należnego podatku, przychodzono do agencji celnej. Agencja celna mogła powiedzieć: „Jestem tylko przedstawicielem bezpośrednim. Nie odpowiadam za tego importera”. W tym czasie już pewnie ta organizacja przestępcza miała kilku innych importerów zarejestrowanych na słupy, którzy kontynuowali swój proceder.

Nie można w tym momencie też pominąć, że tego rodzaju furtka uwalniająca od odpowiedzialności agencje celne, oczywiście, była na korzyść tej branży. Siłą rzeczy, uwalniała agencje od ewentualnej odpowiedzialności i powodowała, że nie musiały ponosić kosztów na sprawdzanie swoich kontrahentów. Zresztą pan Jacek Rostowski i wszyscy w kierownictwie resortu finansów nie uznali za stosowne, żeby zweryfikować w tym zakresie postulaty pana Jacka Kapicy, który wcześniej – akurat tak się złożyło – był zawodowo związany z tą branżą. Należało więc, oczywiście, przynajmniej w toku należytej staranności, skonfrontować to z drugim źródłem, z drugą analizą. Przypomnijmy, że zresztą taka analiza powstała w Departamencie Podatku od Towarów i Usług. Ona była negatywna. Wskazywała, że to rozwiązanie to jest furtka do oszustw, wyłudzeń podatku. Niestety, tę opinię zignorowano. To rozwiązanie w prawie się pojawiło i znów ta furtka została domknięta po roku 2015, kiedy to wprowadzono pełną solidarną odpowiedzialność, bez względu na rodzaj przedstawicielstwa.

Istotnym elementem uzupełniającym tę lukę, powiększającym skuteczność tej luki, było zaniedbanie w przystąpieniu do sieci Eurofisc. To była sieć powołana rozporządzeniem Rady Unii Europejskiej w roku 2010. W ramach tej sieci chodziło o to, krótko mówiąc, żeby państwa unijne wymieniały się między sobą informacjami o towarach i kontrahentach w procedurze 4200, ponieważ, tak jak zdiagnozował np. Europejski Trybunał Obrachunkowy, jest to obszar szczególnie licznych oszustw i wyłudzeń, których wartość może sięgać średnio 30% należnego podatku w skali całej UE. Tu wymiana informacji jest kluczowa, żeby sprawdzić, po pierwsze, czy naprawdę do tej dostawy wewnątrzwspólnotowej doszło, bo mogło się zdarzyć tak, że nie pobrano od importera podatku, bo on obiecał niejako, że w przyszłości dokona dostawy wewnątrzwspólnoto-

wej, a tymczasem jej nie dokonywał i upłynniał towar na rynku krajowym, nie płacąc podatku. Druga wersja mogła być taka, że po dokonaniu dostawy w istocie nastąpiło opłacenie podatku w tym kraju, do którego dostawa następowała. Nie da się tego ustalić bez szybkiej, skutecznej wymiany informacji z organami celnymi innych krajów. Temu właśnie służył obszar procedury 42 w sieci Eurofisc.

Polska zwlekała dwa i pół roku z przystąpieniem do tego obszaru, do którego należała już wówczas zdecydowana większość państw UE. To był ten sam czas, bo te dwa i pół roku to były lata 2011 i 2012 oraz połowa roku 2013. Przypomnę państwu, że od 2011 r. jednocześnie zniesiono zabezpieczenia w imporcie, czyli i zniesiono zabezpieczenia, i pozbawiono organy możliwości pozyskiwania informacji, czy właśnie w wyniku tego zniesienia zabezpieczeń nie dochodzi do oszustw i wyłudzeń w procedurze 4200. Pytany o przyczynę tego opóźnienia np. pan Andrzej Parafianowicz, wiceminister za to odpowiedzialny, zeznał – cytuję – „Już kolejny raz mówię, że pewnych rzeczy nie odtworzę w sposób tak odpowiedzialny, żeby nie wprowadzić Komisji w błąd zupełnie niechcący, więc przepytywanie mnie, czemu dziewięć lat temu trwało to dwa lata czy dwa miesiące, nie umiem się do tego odnieść. Nie pamiętam, ile ten proces trwał. W tej chwili mogę nie kojarzyć albo pomylić, która jest 42, a która jest 43”.

Myślę, że to jednak zdecydowanie zbyt lekkomyślne i to takie lekceważenie tego oto problemu, ponieważ jeżeli popatrzymy na kwoty podatku pobierane przez urzędy celne, a więc wpłacane przez importerów, to w tym czasie nastąpił spadek tych wpływów o 18 mld. Mianowicie w roku 2011 to jeszcze było 29 mld, a w roku 2015 już zaledwie 11 mld. Nie odnotowano, żeby w innym miejscu systemu skarbowego nastąpił wzrost o 18 mld, który by np. z tym korespondował, poprzez wpływy w urzędach skarbowych. Jeżeli więc potencjalną stratę i lukę szacujemy tutaj na 18 mld, to myślę, że moglibyśmy oczekiwać od odpowiedzialnego wiceministra, żeby przynajmniej podał powód, dla którego do tej sieci wymiany informacji Polska przystąpiła z tak ogromnym opóźnieniem.

Tyle, jeżeli chodzi o rozwiązania w sposób jednoznaczny rozszczelniające system. Teraz opóźnienia, zwłoka i nieskuteczność w działaniach, które miały uszczelniać, a właśnie nie dochodziły do skutku lub dochodziły z ogromnym opóźnieniem.

Pierwszym takim obszarem był handel złomem. Już w piśmie Izby Przemysłowo -Handlowej Gospodarki Złomem z dnia 11 marca 2008 r. wskazywano, że dynamicznie rozwijający się przemysł stalowy i rosnący popyt na ten surowiec powodują, że branża jest narażona na rozkwit szarej strefy oraz na narastającą korupcję. Już wówczas autorzy zaproponowali wprowadzenie odwrotnego obciążenia na handel złomem. Podobne regulacje, jak wskazywali, obowiązują w innych krajach unijnych, np. we Włoszech, w Hiszpanii, na Węgrzech, pozytywnie oddziałując na ten sektor gospodarki i na przedsiębiorców.

Może w tym wypadku, bo teraz przyjdzie seria spraw związanych z odwrotnym obciążeniem, należy wskazać, że odwrotne obciążenie jest rozwiązaniem niezwykle kontrowersyjnym. Wyłączenie jednego towaru z logiki pobierania podatku VAT, poza tym, że łamie całą logikę systemu podatkowego, obarczone jest szeregiem ryzyk. Ponieważ to dopiero na ostatnim etapie obrotu występuje obowiązek uiszczenia całości należnego podatku, więc takie najprostsze, zwykłe – w cudzysłowie – oszustwo podatkowe, polegające na tym, że ktoś po prostu nie płaci podatku, który powinien zapłacić, jest tutaj bardziej opłacalne i może być częstsze, aczkolwiek zaletą tego rozwiązania, czyli odwrotnego obciążenia, jest to, że na żadnym etapie nie wystąpi uprawnienie do zwrotu. Podstawowy mechanizm oszustwa karuzelowego w mechanizmie odwrotnego obciążenia jest więc niemożliwy. Nie można ukraść z budżetu państwa nienależnego zwrotu, ponieważ podatek w obrocie nie jest naliczany, więc nie ma naliczonego podatku do zwrotu.

Jeżeli przeanalizujemy historię wprowadzania tego rozwiązania w różnych grupach towarowych, to stwierdzić można, że jest ono do pewnego stopnia skuteczne w uszczelnieniu danego towaru. Jest np. korzystne i ratujące wręcz sytuację dla uczciwych przedsiębiorców działających w danej branży, którzy muszą zmagać się z zalewem towarów, które zarobiły już na siebie w karuzeli podatkowej, więc przestępcy oferują je na rynku poniżej kosztów wytworzenia. W tym zjawisku po prostu na dłuższą metę uczciwi przed-

siębiorcy z danej branży bankrutują, są wypychani z rynku przez oszustów. Tu wprowadzenie odwrotnego obciążenia podatkiem VAT ratuje im sytuację.

Natomiast nie jest to rozwiązanie skuteczne z punktu widzenia całokształtu systemu podatkowego, ponieważ powoduje, oczywiście, wypychanie przestępców do innych branż. Powoduje to, że przenoszą się na obrót towarem, który akurat jeszcze odwróconym opodatkowaniem nie jest objęty. Zatem żeby to działanie choć częściowo było skuteczne w skali całego systemu, to przede wszystkim trzeba stwierdzić, że powinno być ono bardzo szybkie, że nie powinno dawać przestępcom roku, dwóch lat, trzech na przebranżowienie się, przekwalifikowanie się na inne towary.

Zaraz wrócę do złomu, ale zobaczymy, że właściwie we wszystkich grupach towarowych w latach 2007–2015 robiono dokładnie odwrotnie niż to, co powinno się zrobić. To znaczy, że przy braku działań systemowych wprowadzano odwrócony VAT na poszczególne grupy towarowe, ale bardzo powoli, bardzo opornie, niejako w przymuszeniu przez organizacje branżowe, a także przez inne podmioty, które alarmują. Tak więc oszuści stosujący karuzele podatkowe mieli spokojnie czas na przestawienie się na inne grupy. Była to reakcja podobna do gaszenia pożaru wtedy, kiedy on już wybuchł i jest w pełni, a nie wtedy, kiedy się tli i można jeszcze zapobiec stratom. Te straty po kolei występowały. Było to właściwie zjawisko gonienia króliczka, który nigdy nie był łapany, bo jak uszczelniono złom, to wtedy wyłudzenia się przeniosły na stal, a jak uszczelniono stal, to na elektronikę itd. Zamiast działać wyprzedzająco, prewencyjnie, to działano *post factum* i spóźniano się właśnie, żeby tego króliczka przestępczości łapać.

Wróćmy do złomu, gdzie były właśnie kolejne takie spóźnienia. Pierwszy sygnał – marzec 2008 r. W kwietniu 2009 r., czyli widzimy, że minął już rok, Departament Podatku od Towarów i Usług zwrócił się do Departamentu Kontroli Skarbowej z prośbą o informację na temat nieprawidłowości w rozliczeniu podatników zajmujących się obrotem złomem. Wykazano wtedy, że na 277 kontroli stwierdzono nieprawidłowości i działalność przestępczą aż w 163 przypadkach, czyli że większość kontrolowanych podmiotów wyłudzała podatek. Dołączono nawet stanowisko Urzędu Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy. To był szczególnie ciekawy przypadek, bo bydgoski UKS wykrył nieprawidłowości dokładnie we wszystkich przeprowadzonych kontrolach. Wszystkie podmioty obracające złomem kontrolowane przez UKS w Bydgoszczy dopuszczały się nieprawidłowości. Nie uruchomiło to jeszcze działań resortu finansów – to, że zaledwie większość podmiotów wyłudza podatek.

W piśmie z 29 kwietnia 2009 r. Polskie Stowarzyszenie Recyklingu Metali z siedzibą w Katowicach poinformowało ponownie pana Macieja Grabowskiego o wysokiej liczbie przestępstw gospodarczych, w których obracano metalami przeznaczonymi do recyklingu. Nadal nie wywołało to reakcji po stronie resortu finansów.

W tym czasie kolejne państwa występowały o taką zgodę w Komisji Europejskiej i wprowadzały to rozwiązanie – Holandia, Hiszpania, Włochy, Litwa, Grecja. To, oczywiście, znów powodowało wypychanie grup przestępczych trudniących się tego rodzaju działalnością do krajów, które mają bardziej przyjazne dla oszustów jurysdykcje podatkowe, czyli np. Polski.

W końcu około połowy roku 2009 resort finansów przygotował stosowną nowelizację. Pierwszy gotowy projekt pochodzi z dnia 2 lipca 2009 r. Został on poddany konsultacjom społecznym. One były bardzo długotrwałe – trwały właściwie do końca roku.

Warto zwrócić przy tym uwagę, bo ten wątek jeszcze się pojawi, że już w dniu 29 października 2009 r. Izba Przemysłowo-Handlowa Gospodarki Złomem zaznaczyła, że samo rozwiązanie odwrotnego obciążenia VAT jak najbardziej popiera, natomiast zwróciła też uwagę, że „projekt zmian powinien zawierać precyzyjną definicję dostawy złomu, co uniemożliwi nieuczciwym podmiotom obchodzenie zmian w ustawie poprzez fikcyjne nazewnictwo dostarczanych odpadów". Tu uprzedzę fakty. Dwa lata później uchwalona wreszcie ta ustawa nie zawierała takiej precyzyjnej definicji, co powodowało, że można było to obchodzić, właśnie fikcyjnie nazywając dostarczane odpady.

Wreszcie projekt trafił pod obrady Komitetu Stałego Rady Ministrów, który rozpatrywał go w dniu 17 grudnia, a więc od pierwszego sygnału z branży mamy już ponad półtora roku. Dodajmy jeszcze, że od resortu finansów, który ma służby skarbowe, wywiad

skarbowy, jak i od państwa, które jeszcze ma służby specjalne, Policję itd., raczej oczekiwalibyśmy wykrywania zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa szybciej niż podmioty na rynku, niż przedsiębiorcy, ale tu już półtora roku mija od wniosku przedsiębiorców. Cóż się dzieje? Na posiedzeniu komitetu stałego podjęto decyzję o rozdzieleniu tej ustawy. Część z niej, ale akurat nie ta dotycząca uszczelnienia obrotu złomem, trafia do trybu pilnego. Natomiast złom trafia do trybu zwykłego, co więcej, razem z różnymi innymi rozwiązaniami, które wymagają konsultacji społecznych i są konsultowane jeszcze przez ponad rok.

Te prace niepokoją przedsiębiorców. Piszą oni kolejne pisma, kolejne wnioski, dlaczego to rozwiązanie się opóźnia, dlaczego państwo pozwala na to, żeby w handlu złomem dochodziło do wielosetmilionowych wyłudzeń. Otrzymują informację, że wynika to z konieczności konsultowania innych przepisów, które znalazły się razem z tymi przepisami uszczelniającymi w jednej ustawie. Cały czas trwa wymiana pism. Nie będę tu już ich cytował ze względu na oszczędność czasu. Branża cały czas alarmuje, że to jest bardzo pilna sprawa.

Ostatecznie rządowy projekt ustawy trafia do Sejmu 22 grudnia 2010 r., uchwalony jest 18 marca, wchodzi w życie 1 czerwca 2011 r., czyli trzy lata po sygnale, że jest potrzebny. Mowa o sygnale z zewnątrz, nie wspominając o tym, że oczekiwalibyśmy, żeby służby skarbowe przed takim sygnałem już wiedziały, co się dzieje.

Co więcej, tak jak już wspominałem, projekt jest uchwalony z kolejną luką, czyli bez ustawowej definicji złomu. Od razu zaczynają się pisma do resortu finansów, jak rozumieć pojęcie złomu. Pytania składają stowarzyszenia i poszczególni przedsiębiorcy. Ostatecznie musi być przyjęta kolejna nowelizacja, która rozszerzy katalog i dodefiniuje ten złom, ale nadal nie jest ona idealna. Jak pisze Izba Przemysłowo-Handlowa Gospodarki Złomem, odwoływanie się jedynie do katalogu Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług, który w praktyce bardzo ogólnie i nieprecyzyjnie opisuje odpady, jest niewystarczające: „Istotne jest, aby wykaz odpadów odwoływał się do katalogu odpadów, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie katalogu odpadów. Dodatkowe zastosowanie w nowelizacji ustawy kodów katalogu odpadów ujednoliciłoby w ramach działania firmy dokumentację związaną z ochroną środowiska z dokumentacją księgową, zaś katalog PKWiU jest tak ogólny i nieprecyzyjny, że na pewno nie rozwiąże problemów definicji złomu".

Szanowni państwo, często słyszeliśmy też, że różnych rozwiązań uszczelniających nie można było wprowadzać w życie, bo utrudniałyby życie przedsiębiorcom. Tu mamy przypadek, że przedsiębiorcy sami proponują działanie uszczelniające, które jednocześnie ułatwiłoby im życie, bo spowodowałoby, że nie muszą prowadzić podwójnej klasyfikacji odpadów na potrzeby wymogów prawa ochrony środowiska i wymogów prawa podatkowego. Tym razem, niestety, nie przychylono się do tych propozycji ułatwiających życie przedsiębiorcom, a jednocześnie też uszczelniających system podatkowy.

Kolejne opóźnienia to kwestia emisji gazów cieplarnianych. Na forum unijnym emisja gazów cieplarnianych była przedmiotem pewnego wybuchu wręcz oszustw podatkowych, transakcji karuzelowych. Przeciw wskazywało już...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Na to głosowaliście. Panie pośle, Prawo i Sprawiedliwość głosowało przeciw.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Na to już wskazywało...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Chyba już za późno, ale PiS głosowało przeciw temu rozwiązaniu.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Na to wskazywało już memorandum KE z dnia 29 września 2009 r. W odpowiedzi na sygnalizowany problem Rada Unii Europejskiej przyjęła dyrektywę z dnia 16 marca 2010 r., która zmieniała dyrektywę VAT-owską i umożliwiała państwom, już bez wniosku derogacyjnego, przyjmowanie odwrotnego obciążenia VAT na handel prawami do emisji CO_2.

Przypomnę, że to było po wybuchu wielkiej afery we Francji, gdzie w ogóle trzeba było zawiesić obroty giełd, które tymi prawami handlowały, bo się okazało, że 80% obrotu jest fikcyjne, służy wyłudzeniom. Uczestniczył w tym podmiot z Polski. Miał tam procent. Właściciel tego podmiotu został skazany, później po apelacji uniewinniony ze stwierdzeniem, że wykorzystywał, niestety, istniejące luki w prawie, żeby wyłudzać miliony euro. Ten sam podmiot wówczas był kontrolowany w Polsce i nie stwierdzono w nim nieprawidłowości.

Wróćmy jednak do decyzji KE. Umożliwia ona wprowadzenie odwrotnego obciążenia VAT. Wiele państw unijnych natychmiast w przeciągu kilku tygodni taki odwrócony VAT na emisję gazów cieplarnianych u siebie wprowadza. Nie był to jakiś skomplikowany zabieg administracyjny. Co więcej, żeby nie było, że to dopiero teraz jesteśmy mądrzy po szkodzie, że tacy oszuści i przestępcy podatkowi się z kraju do kraju przenoszą – z tego, gdzie już wprowadzono uszczelnienie, do tego, gdzie go nie wprowadzono – to samo mówił już w roku 2009 wiceminister finansów pan Jacek Dominik. Na posiedzeniu sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej w odniesieniu do projektowanych regulacji prawa wspólnotowego w zakresie obejmowania *reverse charge* poszczególnych towarów wrażliwych wskazywał, że w stanowiskach niektórych państw członkowskich podnoszona jest kwestia, że stosowanie tego rozwiązania tylko przez wybrane państwa może spowodować przeniesienie problemów do innych państw członkowskich, które tego mechanizmu nie stosują. Co się dzieje rok później? Niektóre wybrane państwa wprowadzają ten mechanizm, a Polska go nie stosuje, chyba po to, żeby się mogli do Polski ci przestępcy przenieść.

Rządowy projekt ustawy, który zawierał odpowiednie zmiany, wpłynął dopiero pod koniec roku w dniu 22 grudnia 2010 r. Natomiast trzeba też dwa słowa powiedzieć o jego korzeniach.

Otóż 22 czerwca 2010 r. grupa doradców podatkowych wystosowała otwarty apel, alarmując, że Polska staje się atrakcyjnym miejscem dla oszustów podatkowych, a ich działalność może skutkować dużymi stratami dla budżetu państwa. Następnie w piśmie Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan, adresowanym do podsekretarza stanu pana Macieja Grabowskiego, przekazano już gotowe, napisane przepisy, które będą uszczelniać system podatkowy w tym obszarze. Znów oczekiwalibyśmy raczej, żeby to resort finansów na podstawie informacji posiadanych przez urzędników był tym, który szybciej przygotowuje pewne rozwiązania, a nie, że dopiero grono doradców podatkowych czy prywatni przedsiębiorcy własnym sumptem przygotowują resortowi projekt ustawy, który ma dokonać uszczelnienia. Do czasu wpłynięcia do resortu tego pisma Ministerstwo Finansów nie prowadziło prac legislacyjnych, więc możemy tylko się cieszyć, że takie wystąpienie miało miejsce, bo kto wie, jak długo bez niego funkcjonowałaby ta luka w prawie i resort nadal nie przygotowywałby odpowiednich rozwiązań uszczelniających.

Kolejny towar narażony na wyłudzenia i kolejny, w którym wystąpiły daleko idące opóźnienia w uszczelnieniu, to materiały stalowe i odpady. Już w roku 2011, kiedy wprowadzono odwrotne obciążenie na złom, branża alarmowała, że właśnie definicja jest zbyt wąska, że pojawia się coraz więcej ofert sprzedaży wyrobów stalowych w cenach kształtujących się poniżej cen rynkowych. Co więcej, informowano, że dotyczy to podmiotów, które nie działają w branży i które, teoretycznie rzecz biorąc, nie powinny w ogóle posiadać wyrobów stalowych, tymczasem oferują je taniej niż producenci, poniżej kosztów wytworzenia. Jest cała seria pism. Dla oszczędzenia czasu już nie będę ich wszystkich cytował. To pisma Hutniczej Izby Przemysłowo-Handlowej czy Polskiej Unii Dystrybutorów Stali.

No, ale powiedzmy chociażby tylko o piśmie szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, bo jeżeli takie organy i osoby w państwie, jak premier i ministrowie, ignorują czy podejrzliwie podchodzą do sygnałów wysyłanych z branży, bo może tam branża ma jakieś swoje ukryte interesy, które tylko ubiera w formę troski o uszczelnienie systemu podatkowego, to przynajmniej notatce ABW chyba te osoby powinny wierzyć. Była ona adresowana do prezydenta Bronisława Komorowskiego, premiera Donalda Tuska, wicepremiera Pawlaka, ministrów Cichockiego, Rostowskiego, Arabskiego. Notka ta wskazy-

wała, że produkty stalowe, w szczególności pręty zbrojeniowe, stały się towarem, którym handel jest wykorzystywany do uchylania się od zapłaty podatku VAT lub wyłudzania zwrotu tego podatku. „Przestępstwo polegało najczęściej na wykorzystywaniu mechanizmu karuzeli podatkowej" itd. Cała wiedza przez ABW jest przekazana. Oczywiście, nadal brak szybkiej reakcji państwa.

W tym czasie np. szacunki Polskiej Unii Dystrybutorów Stali wskazują, że straty budżetu państwa na tym handlu sięgają 400 mln zł rocznie. Wyeliminowanie grup przestępczych mogłoby pozwolić na wzrost legalnej sprzedaży przez legalnych przedsiębiorców o ponad 40%. Co też bardzo istotne, żeby zauważyć, że działalność grup przestępczych nie tylko szkodziła interesom budżetu państwa, ale również szkodziła uczciwym przedsiębiorcom, bo znów często słyszeliśmy, że nie można było wprowadzać rozwiązań uszczelniających, żeby nie utrudniać życia uczciwym przedsiębiorcom. Faktycznie, np. obowiązek częstszego rozliczania podatku VAT – co miesiąc, a nie co trzy miesiące – czy jakieś obowiązki sprawozdawcze jakąś dodatkową pracę u uczciwych przedsiębiorców powodują, ale jest to uciążliwość naprawdę nieporównywalna z koniecznością konkurowania na rynku z mafiami, z grupami przestępczymi, które wprowadzają do obrotu towar, który jest tańszy od kosztów wytworzenia. To taka konkurencja uczciwych przedsiębiorców, jak zresztą sami pisali i alarmowali, doprowadzała do bankructwa.

Właściwie toczy się dalej wymiana korespondencji w tej sprawie. Dochodzi do spotkania, chociażby 16 stycznia 2013 r., przedstawicieli MF z przedstawicielami branży.

Branża stalowa na własny koszt zamawia raport. To jest raport z dnia 24 września 2012 r., który właśnie mówi o zjawiskach na rynku stali. Wnioski z tego raportu, który był przekazany niezwłocznie resortowi finansów, są takie: „Na rynku działa grupa podmiotów, które nie funkcjonowały pod zgłoszonymi adresami i nie posiadały odpowiedniej bazy logistycznej, co może świadczyć o tym, że prowadzona przez nie działalność ma charakter czysto pozorny. Część podmiotów objętych rozpoznaniem była zarządzana przez osoby nieposiadające doświadczenia biznesowego, często niepełnosprawnych, wysoko zadłużonych, osoby nieposiadające powiązania z innymi podmiotami mającymi jakiekolwiek doświadczenie w branży stalowej. Istniała grupa przedsiębiorców powiązanych z polskimi podmiotami gospodarczymi, którzy zaczęli nagle prowadzić działalność gospodarczą w takich krajach jak Czechy, Słowacja, Węgry i Litwa". Pomiędzy tymi podmiotami notowano wysoki, raptowny wzrost obrotów produktami stalowymi. Istniała też grupa, która oprócz obrotu stalą prowadziła działalność w innych branżach zagrożonych nieprawidłowościami, np. w obrocie paliwami. „Znaleźć można było szereg ofert zamieszczonych przez firmy objęte rozpoznaniem, które zawierały rażąco niskie ceny stali, poniżej kosztów produkcji." No, i wreszcie istniały „skomplikowane powiązania pomiędzy podmiotami objętymi rozpoznaniem, które pomiędzy sobą dokonywały obrotu wyrobami stalowymi".

Rozpracowały to kancelarie Niemczyk i Wspólnicy oraz Rapacki i Wspólnicy. Pan generał Rapacki, do niedawna jeszcze wiceminister spraw wewnętrznych, teraz założył kancelarię. Trzeba przyznać, że wspólnie z panem Niemczykiem bardzo profesjonalnie rozpracował ten cały proceder przestępczy. Można też trochę ubolewać, że pan generał Rapacki nie rozpracował go w roli wiceministra spraw wewnętrznych – wtedy, kiedy podlegały mu służby państwowe, kiedy dysponował całym aparatem państwa. Wtedy nie mógł, a w prywatnej kancelarii z gronem kilkunastu prywatnych detektywów pewnie dał radę.

Powstaje też kolejny raport, tym razem koordynowany przez Ernst & Young, z dnia 16 stycznia 2013 r., zatytułowany „Opodatkowanie VAT obrotu niektórymi wyrobami stalowymi. Wnioski w zakresie skali szarej strefy w Polsce". Krótki cytat: „Skala i zakres procederu wyłudzeń podatku VAT na rynku prętów zbrojeniowych przybrały w Polsce niebywałe rozmiary, u podstaw których leżą związek technologiczny i korelacja skali zużycia prętów zbrojeniowych i cementu, wskazujące na istnienie w Polsce szarej strefy, przekraczającej 53% rejestrowanego zużycia". Czyli w tym momencie w obrocie stalą w Polsce ponad połowa to był obrót przestępczy, fikcyjny, służący wyłudzeniom podatku VAT. Ponad połowa całego rynku obrotu stalą. No, postulowane jest odwrotne obciążenie.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):
No, i zostaje wprowadzone.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):
Kolejne pisma...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):
Tylko przypomnę, że Prawo i Sprawiedliwość nie poparło...

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):
Kolejne pisma...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):
To taki długi monolog o tym, jaka to słaba była Platforma.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):
Kolejne pisma kierowane do pana premiera Donalda Tuska...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):
PiS tego rozwiązania w 2013 r. nie poparło.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):
Panie pośle, pan już...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):
Chciało późniejszego wprowadzania.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):
Pan wykonuje...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):
Pan dziś zarzuca, że to zostało zbyt późno wprowadzone.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):
Pan wykazuje...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):
Ale wtedy w debacie parlamentarnej na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych PiS chciało opóźnienia we wprowadzaniu tego rozwiązania w życie, powołując się na opinię członka waszej rady programowej pana profesora Modzelewskiego. Prowadziło obstrukcję parlamentarną, chcąc, żeby to rozwiązanie weszło później w życie, a pan nam dziś zarzuca, że zbyt późno je wprowadziliśmy. No, to są szczyty hipokryzji.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):
Chamstwo trzeba zwalczać kulturą i godnością osobistą. Panie pośle, pan naprawdę przekracza wszelkie granice, nawet i kultury osobistej. Jeszcze raz powtórzę. Będzie debata, będzie dyskusja. Zwracam panu uwagę...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):
Na razie to jest pański monolog z pańskimi różnymi uwagami.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):
Zwracam panu uwagę, że nawet jak pan mi przerywa, to staram się zachować kulturalnie i panu nieprzesadnie przerywać w pana przerwaniu, ale jeszcze raz apeluję, żeby pan stosował się do jakichś ogólnie przyjętych zasad, w ogóle cywilizowanej dyskusji...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):
Przepraszam, naprawdę bardzo się powstrzymuję.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):
Skala patologii w przemyśle stalowym w tamtym czasie osiągnęła tak wysoki poziom, że zaczęły na to zwracać uwagę ambasady innych państw, np. 8 listopada 2012 r. pismo w tej sprawie wysłał ambasador Republiki Federalnej Niemiec, 20 grudnia ambasador Hiszpanii, 15 lutego 2013 r. ambasador Stanów Zjednoczonych Ameryki. Służby dyplomatyczne innych państw dostrzegły, że skala wyłudzeń w obrocie stalą w Polsce jest tak

duża, że szkodzi również ich interesom ekonomicznym czy interesom ich firm, działających na polskim rynku.

Jeszcze 13 lutego 2013 r. na łamach portalu internetowego Wirtualna Polska przywołano wypowiedź wiceministra Grabowskiego, który nie widział potrzeby wprowadzenia *reverse charge*. Mówił, że potrzebna była na to derogacja Unii Europejskiej, a to opóźniłoby przyjęcie tego rozwiązania. Cytuję: „Efektywne działania operacyjne są metodą szybszą i wydaje się, że skuteczniejszą". Szkoda, że ich nie stosowano, skoro to zjawisko się rozprzestrzeniało.

Ale już 19 lutego następuje zmiana stanowiska rządu i rozpoczynają się przygotowania do wprowadzenia *reverse charge*. Niestety, rozpoczynają się one od przygotowania wniosku o decyzję derogacyjną do Komisji Europejskiej, co znów zajmuje kilka miesięcy, a mówimy tu o stratach idących w setki milinów złotych przez trwanie tego procederu. Zwracamy się z takim wnioskiem 10 kwietnia. Cóż 14 maja 2013 r. odpowiada KE? Ano, że mechanizm odwrotnego obciążenia na obrót prętami stalowymi nie wymaga przeprowadzenia procedury derogacyjnej. Czyli kolejne parę miesięcy zmarnowane na wniosek, który nie był potrzebny.

Ostatecznie rozwiązanie to znajduje się w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Ordynacja podatkowa z dnia 5 lipca 2013 r. Przepisy weszły w życie w dniu 1 października 2013 r., czyli znów mniej więcej w trzy lata po tym, jak zaczęły być potrzebne.

Kolejny towar objęty opóźnieniami to półwyroby z metali nieżelaznych. Tu znów branża złomowa przede wszystkim wskazywała, że pierwotne uszczelnienie złomu dotyczyło tylko wyrobów ze stali, złomu stalowego, natomiast chociażby towary z miedzi, aluminium, cynku, niklu i ołowiu są dalej z powodzeniem stosowane przez karuzele podatkowe do wyłudzania podatku VAT. Znów bardzo liczne sygnały branży. Tu już dla oszczędzenia czasu może nie będę ich wszystkich wymieniał, ale też jest tych pism... No, właściwie co kilka miesięcy branża ponownie alarmowała, ponownie zwracała się z prośbą o to, żeby ten system uszczelnić. Wskazywano na to, że szacowane straty to może być nawet pół miliarda złotych rocznie. Te wnioski nie były uwzględniane.

Po dwóch latach dopisano tylko miedź. Pozostałe metale nieżelazne dopiero w roku 2015. Czyli kolejny obszar, w którym to opóźnienie wynosiło cztery lata.

Kolejny taki szczególnie duży obszar i ten, o którym wspominałem na początku, już w raporcie Izby Lordów był wskazany jako towar szczególnie podatny na wyłudzenia. To elektronika – produkty elektroniczne, drobna elektronika, przede wszystkim telefony komórkowe. O ile jeszcze, powiedzmy, raport Izby Lordów można by było może nie zbagatelizować, bo należało go, oczywiście, wziąć pod uwagę, ale jeszcze nie traktować jako rozstrzygającego, bo dotyczył zjawiska w Wielkiej Brytanii – być może ktoś pomyśli, że w Polsce z jakichś powodów akurat oszuści podatkowi elektroniki nie wykorzystują – o tyle bardzo szybko pojawiają się też sygnały z Polski. Chociażby w piśmie z dnia 27 października 2008 r. dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej w Gdańsku, pisząc do dyrektora Departamentu Kontroli Skarbowej, wskazuje, że transakcje, w których strony stanowią część łańcucha dostaw elektroniki, wykorzystywane są jako element oszustwa podatkowego. Dyrektor UKS powołuje się tutaj na rozwiązania w innych krajach europejskich, chociażby w Wielkiej Brytanii. Już w 2008 r. sygnalizuje, że to elektronika jest tym towarem szczególnie wrażliwym.

W latach 2008–2010 kontrola skarbowa prowadzi intensywne, koordynowane działania kontrolne – we współpracy z prokuraturą i Centralnym Biurem Śledczym – w towarach i podmiotach zajmujących się obrotem telefonami komórkowymi. Nawet generalny inspektor kontroli skarbowej razem z komendantem głównym Policji powołują specjalny zespół koordynacyjny Policji i kontroli skarbowej, który właśnie tą grupą towarową ma się zajmować. To jest zresztą też współpraca międzynarodowa. Zaangażowana jest Prokuratura Krajowa – Biuro do Spraw Przestępczości Zorganizowanej, Prokuratura Apelacyjna w Krakowie, CBŚ itd. Te wszystkie organy państwa we współpracy ze sobą bardzo wnikliwie kontrolują obrót telefonami komórkowymi i elektroniką w Polsce. Ta kontrola ujawnia wielomilionowe nadużycia w karuzelach VAT-owskich.

Jakie są wnioski? Otóż sformułowano wnioski z tej kontroli, a to są wnioski z maja 2010 r., że niezbędne są zmiany o charakterze legislacyjnym. Właśnie kontrola stwierdza nieprawidłowości, ale nie jest w stanie ich wyrugować i konieczne są zmiany takie jak np. wprowadzenie odwrotnego obciążenia lub odpowiedzialności solidarnej na dostawy telefonów komórkowych. Tu mówimy o tych wnioskach z maja 2010 r., formułowanych nie przez sygnały z branży, co do których można by mieć jakieś podejrzenia o stronniczość, tylko przez szereg organów państwa wyspecjalizowanych w ściganiu przestępczości skarbowej.

Nie ma właściwie żadnej reakcji po stronie pionu legislacyjnego Ministerstwa Finansów. Taka postulowana nowelizacja nie jest wtedy przygotowywana. Ba, mało tego, od września 2009 r. Komisja Europejska proponuje zmianę dyrektywy VAT-owskiej, która dawałaby państwom prawo do wprowadzania odwrotnego obciążenia VAT bez ubiegania się o zgodę derogacyjną KE. Tu chcę zwrócić państwu uwagę i przypomnieć to, co mówiłem, że właśnie odwrócony VAT jest skuteczny wtedy, kiedy jest szybko wprowadzany, kiedy nie daje czasu grupom przestępczym na przekwalifikowanie się na inny towar. Gdyby ten wniosek KE przeprocedować, byłaby możliwość takiego szybkiego działania w obszarze elektroniki bez czekania na derogację.

Stanowisko Polski jest negatywne. Mimo że kontrola skarbowa mówi, że w toku konsultacji wewnątrzresortowych było pozytywne, że właśnie elektronika jest obszarem wyłudzeń i że to rozwiązanie jest potrzebne, to ostateczne stanowisko ministerstwa jako takiego jest już umiarkowanie negatywne, jak mówi pan Jacek Dominik. Ale odpytywany tutaj pan minister Rostowski stwierdził: „Tak, to była moja decyzja. To ja decydowałem, jakie jest stanowisko resortu”. Tam zresztą w swoim wystąpieniu pan minister Dominik wskazuje, że stanowisko jest umiarkowanie krytyczne. Podnoszona jest kwestia tego, że stosowanie rozwiązania przez wybrane państwa członkowskie może spowodować przesunięcie problemów do innych państw członkowskich, które tego mechanizmu nie zastosują.

Szanowni państwo, co się dzieje? Otóż stosują go inne państwa członkowskie. Występują o zgodę. Polska również wyraża zgodę na to, żeby inne państwa członkowskie, w tym przede wszystkim Niemcy – największy partner handlowy Polski, wprowadzały takie rozwiązania uszczelniające i jednocześnie nie wprowadza ich u siebie. Czyli występuje dokładnie to, o czym mówił pan minister Jacek Dominik już w roku 2009, że stosowanie tego rozwiązania przez wybrane państwa członkowskie może spowodować po prostu przesunięcie problemów do innych państw członkowskich, które tego mechanizmu nie zastosują. Właśnie takim państwem jest Polska i występuje przesunięcie tych problemów do Polski. No, przestępcy są niejako zapraszani do tego, żeby zamiast wyłudzać pieniądze podatnika niemieckiego, gdzie np. doprowadzono do uszczelnienia, wyłudzać pieniądze podatnika polskiego, gdzie tych rozwiązań nie wprowadzono.

Z informacji Najwyższej Izby Kontroli z kwietnia 2010 r. „Informacja o wynikach kontroli opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych podatkiem od towarów i usług oraz egzekwowania zaległości w VAT” wynika, że w ramach sieci Eurocanet, służącej do wymiany informacji między krajami członkowskimi w sprawach związanych z oszustwami karuzelowymi, ponad 50% wszystkich przekazywanych informacji dotyczy branży elektronicznej. To jest informacja z kwietnia 2010 r.

Jeśli chodzi o zespół do spraw zwalczania przestępczości podatkowej, tzw. AFU (*Anti-Fraud Unit*), to pan minister Parafianowicz powołał specjalistów, którzy zbiorą się razem i będą przeciwdziałać, wymieniać informacje, formułować wnioski, jak skutecznie zwalczać przestępczość podatkową. Akurat w obszarze elektroniki wypracowuje on stanowisko 14 lipca 2010 r. Jest to stanowisko wspólne Departamentu Kontroli Skarbowej, Departamentu Wywiadu Skarbowego, Departamentu Administracji Podatkowej oraz Biura Wymiany Informacji Podatkowych. Te instytucje wspólnie stwierdzają, że konieczne jest wprowadzenie instytucji odwrotnego obciążenia lub odpowiedzialności solidarnej na dostawy telefonów komórkowych. Przypominam, że stwierdzają to w lipcu 2010 r.

Cóż się dzieje dalej? Przez kilka lat zasadniczo nic. Dopiero w roku 2013, czyli od pierwszego sygnału z UKS mija już pięć lat, a od potwierdzenia, kontroli koordynowanej i wniosku wspólnego szeregu departamentów MF trzy lata, kiedy to przy pracach

nad kolejną nowelizacją ustawy o VAT w roku 2013, pojawia się taki pomysł, wniosek, żeby do spisu towarów wrażliwych, dla których będzie wprowadzona solidarna odpowiedzialność, jak również skrócone prawo do rozliczeń kwartalnych, dopisać elektronikę. W szeregu pism i wniosków np. Departamentu Kontroli Skarbowej, elektronika jest wskazywana na pierwszym miejscu jako ten towar wykorzystywany w wyłudzeniach, który należałoby uszczelnić.

Mało tego, np. pismo zastępcy szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego pułkownika Kazimierza Mordaszewskiego do podsekretarza stanu Andrzeja Parafianowicza informuje, że ABW uzyskała informacje dotyczące mechanizmu wyłudzania VAT przez zorganizowane grupy przestępcze, w skład których wchodzą osoby narodowości hinduskiej, pakistańskiej i afgańskiej – to akurat najmniej istotne – które handlują towarami z branży IT. To jest sygnał z 22 lipca 2013 r. Są liczne inne wnioski.

Przygotowany zostaje projekt ustawy. Departament przygotowuje projekt, w którym wśród tych uszczelnianych towarów znajduje się też elektronika. Powstaje gotowy projekt ustawy, w którym takie rozwiązania się znajdują. Zachował się. Komisja dotarła do tego projektu, na którym znajduje się odręczna adnotacja pana wiceministra Grabowskiego: „Akceptuję bez nieruchomości i wyrobów elektronicznych". To jest 26 lutego 2013 r. Mniej więcej pięć lat po pierwszych sygnałach, a w trzy lata po bardzo już licznych i potwierdzonych sygnałach, że trzeba uszczelnić handel elektroniką, elektronika zostaje skreślona z ustawy uszczelniającej decyzją wiceministra finansów. Mało tego, nie inicjuje się żadnych innych, alternatywnych prac nad jakimikolwiek innymi rozwiązaniami legislacyjnymi, które uszczelniałyby handel elektroniką.

Właściwie przez cały rok 2013 nie dzieje się w tej sprawie nic. Wymiana pism pod koniec roku 2013 między Związkiem Importerów i Producentów Sprzętu Elektrycznego i Elektronicznego, czyli organizacją branżową, która już występuje z sygnałem, a resortem finansów wskazuje, że te prace się nie toczą. One się zaczynają mniej więcej na przełomie 2013 i 2014 r., mimo – jeszcze raz powtórzę – niezwykle licznych sygnałów.

Strategia zwalczania oszustw podatkowych, opracowana w styczniu 2014 r. przez Departament Polityki Podatkowej – Wydział Analiz Systemu Podatkowego, stwierdza: „Według danych z marca 2013 r. prowadzono 195 postępowań kontrolnych wobec podatników działających w branży elektronicznej. Szacowane ustalenia z tytułu podatku od towarów i usług stanowiły kwotę 412 mln zł. W związku z międzynarodowym charakterem tego procederu planowane jest wszczęcie kontroli wielostronnej. Aktualnie branżami najbardziej zagrożonymi tego rodzaju przestępczością są te związane z" – i pierwszy towar – „elektroniką". Dalej są paliwa, wyroby stalowe itd.

Od roku 2014 zaczynają się może nawet jeszcze nie prace, ale pierwsze rozmowy, konsultacje w resorcie finansów nad uszczelnieniem handlu elektroniką, nad wprowadzeniem w tym zakresie odwrotnego obciążenia podatkiem VAT. W dniu 17 marca 2014 r. Związek Importerów i Producentów Sprzętu Elektrycznego i Elektronicznego przygotowuje kompleksowy raport, uzasadniający konieczność wprowadzenia mechanizmu odwrotnego obciążenia przy rozliczaniu VAT w handlu wybranymi urządzeniami elektronicznymi, ale podobne dane potwierdza np. raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w roku 2012, opracowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, jak i raport PricewaterhouseCoopers „Straty Skarbu Państwa w VAT" z maja 2013 r. itd. Tych sygnałów jest naprawdę mnóstwo.

Dalej mija czas. Departament Kontroli Skarbowej w czerwcu 2014 r. pisze do Tomasza Tratkiewicza dyrektora Departamentu Podatku od Towarów i Usług: „Panie dyrektorze, biorąc pod uwagę częstotliwość i strukturę towarów w obecnie prowadzonych postępowaniach kontrolnych, dotyczących podmiotów z branży handlu elektroniką, należy jednoznacznie stwierdzić, że podstawowym i dominującym asortymentem służącym do wyłudzeń są telefony komórkowe, w tym smartfony".

Jeżeli patrzymy na dynamikę obrotu telefonami komórkowymi, to zauważamy, że od roku 2011 nastąpił drastyczny wzrost deklarowanego wywozu. Przypominam, że w podstawowym schemacie wyłudzenia podatkowego niezbędne jest wystąpienie uprawnienia do zwrotu, a on występuje w chwili wywozu do innego państwa unijnego. Tenże wywóz z Polski w latach 2008–2013 wzrósł o 1400%, przy niewielkich zmianach

po stronie wartości przywozu – wzrost o 16% – oraz braku jakichś szczególnych inwestycji. Nie wybudowano w tym czasie w Polsce gigantycznej fabryki telefonów komórkowych. Wystąpiło zjawisko mnożenia się telefonów komórkowych w Polsce, tzw. pewną liczbę telefonów komórkowych, oczywiście, według dokumentów, przywożono do Polski, jakąś tam znaczącą liczbę z tego sprzedawano, po czym wywożono z Polski znacznie więcej niż przywieziono, przy braku istotnej i odnotowanej produkcji na terenie Polski. Jeżeli nawet ktoś mógłby zignorować sygnały branży, sygnały z kontroli koordynowanej, ostrzegawcze notki ABW, to już chociażby prosta, matematyczna statystyka wywozu i przywozu wewnątrzwspólnotowego wskazywała na wielomiliardową – wówczas naprawdę wielomiliardową – skalę wyłudzeń w handlu telefonami komórkowymi.

Ostatecznie projekt uszczelniający telefony komórkowe znalazł się w projekcie ustawy VAT-owskiej, która była przyjmowana w Sejmie w początkach roku 2015. Tam do tych towarów, na których jest odwrotne obciążenie, zostały dopisane telefony komórkowe. Jeszcze w toku prac w Sejmie został o trzy miesiące przedłużony termin wprowadzenia w życie tych rozwiązań – z 1 kwietnia na 1 lipca, odłożony...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Które poparło Prawo i Sprawiedliwość, jak i m.in. Beata Szydło w Komisji Finansów Publicznych. To też gwoli sprawiedliwości.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Jak potem to oszacowała organizacja branżowa, ten jeden kwartał opóźnienia to około 400 mln zł strat dla budżetu państwa.

Kolejny element nieuszczelnienia czy opóźnień w uszczelnianiu systemu to nowelizacja uszczelniająca przygotowana zimą, w styczniu i lutym 2015 r. w MF. Wówczas to wyłudzenia podatku VAT były już przedmiotem powszechnie znanym, wręcz przedmiotem debaty publicznej. W dniu 8 stycznia 2015 r. dyrektor Departamentu Podatku od Towarów i Usług pan Tomasz Tratkiewicz zwrócił się w piśmie do dyrektorów izb skarbowych i dyrektorów urzędów kontroli skarbowej, gdzie wskazywał na alarmujące ustalenia kontroli skarbowej, na skalę wyłudzeń sięgającą, jak w tym mailu napisał, 8 mld zł. Teraz wiemy, że było to znacznie więcej, ale i 8 mld to bardzo poważna kwota. Prosił o to, żeby dyrektorzy izb i urzędów przysyłali propozycje, co zrobić, jakie zmiany w legislacji wprowadzić, żeby uszczelnić system poboru podatku VAT. Podobnej, analogicznej treści mail z 13 stycznia był zaadresowany do pracowników MF, aby odpowiednie wydziały też zbierały i przygotowały takie założenia, co należy zrobić w ustawie, żeby uszczelnić system poboru podatku VAT.

Takie założenia powstały. Notatka z dnia 23 stycznia dla wiceministra Nenemana zawiera szereg takich działań. One są pogrupowane zarówno na długofalowe, jak i krótkofalowe, które można by niejako z marszu, od razu wprowadzić. Znajduje się tam chociażby likwidacja możliwości rozliczeń kwartalnych dla podmiotów nowo rejestrowanych, siedem lat po tym, jak została wprowadzona. Toczą się prace. Odbywają się spotkania, np. 18 lutego spotkanie w gronie naczelników wydziałów w Departamencie Podatku od Towarów i Usług oraz wiceministra Nenemana. Na tej podstawie powstaje notatka, projekt na posiedzenie kierownictwa resortu finansów, gdzie właśnie znajdują się te wszystkie działania, które można by podjąć, jak i też oddzielone te, które można by szybko podjąć, żeby uszczelnić system poboru podatku VAT.

Wydawałoby się, a jesteśmy gdzieś około 20 lutego 2015 r., że lada moment rozpoczną się już prace nad tworzeniem projektu nowelizacji. Tymczasem w dniu 25 lutego 2015 r. w wiadomości mailowej dyrektor Tratkiewicz pisze do wiceministra Nenemana, że tu jest notatka dla kierownictwa resortu finansów w sprawie konieczności przygotowania projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług w związku z procederem oszustw i nadużyć w podatku VAT. Mijają dwa dni i tenże sam dyrektor Tratkiewicz pisze do swojego zastępcy: „Pan minister Neneman poinformował mnie, że po rozmowie z panem ministrem Szczurkiem zdecydowano, aby nie wychodzić z tymi zmianami, bo nie ma dla nich klimatu. Proponuje, aby do tematu wrócić po wakacjach".

Po wakacjach to już były wybory. No i, faktycznie, po wyborach wrócono do tych działań uszczelniających.

Jednak pan dyrektor Tratkiewicz postanowił jeszcze chyba, będąc doświadczonym urzędnikiem, trochę się ubezpieczyć. W dniu 4 marca sporządził notatkę do akceptacji przez wiceministra z prośbą o potwierdzenie decyzji ministra Szczurka o braku szans na przeprowadzenie prac legislacyjnych mających na celu wprowadzenie modyfikacji przepisów ustawy o VAT, jeśli chodzi o uszczelnienie systemu poboru podatku VAT. Pan minister Szczurek, zeznając przed Komisją, stwierdził, że tak, że to była jego decyzja, że on sam ocenił, że tego uszczelnienia nie da się przeprowadzić, nawet tych rozwiązań, które były tam wskazane jako krótkoterminowe, które można szybko wprowadzić. Pan minister powiedział też, że nie było wówczas takiej potrzeby i że pan dyrektor Tratkiewicz, pisząc maila o alarmujących ustaleniach kontroli skarbowej, się pomylił. Komisja proponuje, żeby zająć stanowisko, że jednak się nie pomylił. Wszystkie dostępne dane faktycznie wskazują, że ustalenia i w ogóle proceder wyłudzeń VAT były wtedy alarmujące. Co więcej, założenie w końcu lutego 2015 r., że do września czy do października nie da się przeprowadzić ustawy, jest w oczywisty sposób kontrfaktyczne. Przypomnę chociażby tę ustawę rozszczelniającą z roku 2011, którą udało się przeprowadzić w pięć miesięcy. Przede wszystkim nie podjęto jednak żadnej próby. Gdyby podjęto te działania, napisano ustawę, projekt przeszedłby etap uzgodnień międzyresortowych i chociażby trafił do Sejmu lub w Sejmie też był procedowany, to nawet gdyby nie zdążono przeprowadzić ustawy do końca kadencji, to przynajmniej byłyby gotowe, przedyskutowane, wypracowane zapisy, które Sejm kolejnej kadencji mógłby podjąć.

Poza tym pan minister Szczurek, co potwierdziła też pani premier Kopacz, nie spytał się pani premier Kopacz, czy istnieje możliwość, żeby np. w sposób priorytetowy to potraktować i wrzucić na agendę rządu jako priorytetowy dla rządu projekt. Pani premier Kopacz nawet nie wiedziała, że taki projekt istniał. Przy ówczesnej skali wyłudzeń i przy skali zjawiska trudno wyobrazić sobie bardziej priorytetowy projekt niż ten, który ma zapewnić miliardy, dziesiątki miliardów rocznie dla budżetu państwa.

To działanie pana ministra Szczurka zresztą – w ocenie Komisji – zasługiwało na opisanie w kategoriach odpowiedzialności karnej. Było przedmiotem jednego z zawiadomień do prokuratury, zgłoszonego przez Komisję.

Kolejny obszar nieprawidłowości – paliwa. To, że paliwa są szczególnie wdzięcznym towarem i szczególnie podatnym na oszustwa podatkowe... Pojęcie „mafia paliwowa" było powszechnie znane już w roku 2007, kiedy rozpoczyna się okres badany przez Komisję. Zresztą chociażby sprawozdania kontroli skarbowej za rok 2009, 2010, 2011 wskazywały, że jednym z kluczowych obszarów są oszustwa w branży paliwowej.

W dniu 24 kwietnia 2008 r. zastępca komendanta głównego Policji nadinspektor Kazimierz Szwajcowski przekazał na ręce podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji pana generała Rapackiego opracowanie, sporządzone przez Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji, zatytułowane „Propozycje rozwiązań dotyczących zwiększenia skuteczności w zakresie zwalczania przestępczości związanej z obrotem paliwami płynnymi". W tym dokumencie, na podstawie doświadczeń praktyków CBŚ, wskazano szereg rozwiązań organizacyjnych i legislacyjnych, które można by wprowadzić w życie, żeby skuteczniej ścigać przestępczość gospodarczą w obszarze obrotu paliwami.

Co się staje z tym raportem? Otóż odbywa on długą drogę przez biurka. Trafia do pana ministra Rapackiego, do dyrektora departamentu podległego panu ministrowi, również do pana ministra Parafianowicza. Ostatecznie trafia on z powrotem do CBŚ z adnotacją ministra Rapackiego, żeby CBŚ wdrażało tam założenia przyjęte w tym raporcie, tylko że te założenia to były właśnie wnioski CBŚ dotyczące tego, co trzeba zmienić w prawie. W sposób oczywisty CBŚ KGP nie miało inicjatywy ustawodawczej ani żadnych innych możliwości, żeby te wnioski wcielać w życie. Ono po to przesyłało je do MSWiA, a nie po to, żeby MSWiA je odesłało z powrotem do CBŚ. Co więcej, szereg rozwiązań, które tam zostały wskazane jako ułatwiające skuteczne ściganie przestępczości gospodarczej, np. wprowadzenie dla Policji uprawnień w dostępie do tajemnicy skarbowej już na etapie czynności operacyjno-rozpoznawczych, nie zostało wprowadzonych w życie przez cały badany przez Komisję okres. Mało tego, np. pan generał Parfieniuk, czyli szef CBŚ od roku 2013, nie wiedział, że taki raport w ogóle istniał i że tego rodzaju wnioski,

przydatne w ściganiu przestępczości związanej z paliwami, już wiele lat wcześniej były formułowane.

W październiku 2011 r. w ośrodku szkoleniowym MF w Otwocku na seminarium „Nieprawidłowości w obrocie towarami akcyzowymi" przedstawiciele Urzędu Kontroli Skarbowej we Wrocławiu, wspólnie z prokuraturą, zaprezentowali cały mechanizm wyłudzenia podatkowego w obrocie paliwami w procedurze zawieszonego poboru akcyzy, zapłatę podatku akcyzowego z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego paliwa pobieranego przez organy celne i niezapłacenie podatku VAT. Wynikało to z tego, że w roku 2008 wprowadzono nowelizację, która rozdzielała podatnika akcyzowego od podatnika podatku VAT. Teraz tym, który był kontrolowany, pilnowany, widziany przez Służbę Celną przy imporcie paliwa, był podatnik akcyzowy. W chwili, kiedy on zapłacił akcyzę, to temat, obrót znikał z radaru SC. A ponieważ Służba Celna nie była wtedy zintegrowana z organami skarbowymi, projekt, który został po poprzednim rządzie, nie był kontynuowany, został zarzucony w roku 2008. Można powiedzieć, że znikało to w ogóle, mówiąc potocznie, z radaru służb państwowych. Dochodziło do niepłacenia podatku VAT i wprowadzania do obrotu paliw ciekłych bez uiszczania podatku VAT.

Sygnały o tym procederze, oczywiście, znów płynęły, płynęły i płynęły – co roku właściwie – do resortu finansów. Nawet również i bez tych sygnałów widać było, że np. oficjalna, rejestrowana konsumpcja paliw w Polsce spada mimo tego, że wszelkie wskaźniki wskazywały na to, że powinna rosnąć. Pomimo wzrostu gospodarczego, wbrew wszelkim prognozom, oficjalna sprzedaż paliw kształtowała się np. w roku 2012 na poziomie 25,8 mln l, w 2013 r. był już spadek o 1 mln l, w 2014 r. o kolejne 500 tys. l. Chociażby po tym już należało się zorientować, że skala szarej strefy zdecydowanie wzrasta i się rozszerza, a nieewidencjonowany obrót paliwami, obrót przestępczy nabiera coraz większej skali, ale nie trzeba było też na to patrzeć.

Były też pisma wprost kierowane. Polski Koncern Naftowy Orlen np. 26 marca 2012 r. pisał do panów Jacka Kapicy oraz Andrzeja Parafianowicza, informując o pojawieniu się na rynku paliw z rafinerii białoruskich, które następnie oferowane były kolejnym nabywcom w cenach znacznie niższych od cen rynkowych. Opisana sytuacja uderzała w uczciwych przedsiębiorców. Już w marcu 2012 r. Orlen opisywał, na czym polega mechanizm oszustwa VAT w obrocie paliwami. Takie samo pismo trafiło do szefa ABW, do komendanta głównego Policji, do sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pana Michała Deskura itd.

Proceder dalej trwał. Nie było przeciwdziałania państwa w tym obszarze. Pierwszy pomysł czy pierwsza próba uszczelnienia w obszarze handlu paliwami to była ustawa o podatku VAT z roku 2013 – ta, którą pamiętamy, z której skreślono decyzją ministra Grabowskiego nieruchomości i elektronikę. Ona w obszarze handlu paliwami wprowadziła solidarną odpowiedzialność, ale wprowadziła również, niestety, mechanizm zwalniający od tej solidarnej odpowiedzialności w postaci wpłacenia kaucji gwarancyjnej. Mechanizm był taki, że każda strona obrotu paliwami... Jeżeli jedna z tych stron dopuściła się przestępstwa podatkowego, to za te zobowiązania odpowiadały również inne strony. Wcześniej wystarczało na jednego słupa stworzyć jedną spółkę, która dopuszczała się przestępstwa, transferowała środki do innej spółki na innego słupa i z tej innej spółki już nie można było ich odzyskać, bo to jest przecież zupełnie inny podmiot niż ten, który dokonał przestępstwa.

Odpowiedzialność solidarna ma takie zjawisko zniwelować i pozwolić od obydwu takich podmiotów windykować należności, ale – tak jak mówię – wprowadzono kaucję gwarancyjną. Obrót gospodarczy z podmiotem, który wprowadził kaucję, zwalniał od odpowiedzialności. Pierwotnie wprowadzona minimalna wysokość kaucji stanowiła 200 tys. zł. Jak zeznał tutaj pan Maciej Bando szef Urzędu Regulacji Energetyki, zysk na nielegalnym przemycie – no, imporcie bez opłacenia podatku, ale w istocie to był przemyt – jednej cysterny paliwa do Polski to było około 70 tys. zł. Czyli taka inwestycja w kaucję gwarancyjną zwracała się już po trzech cysternach.

Przedsiębiorcy, oczywiście, alarmowali. Zwracali uwagę, że to jest po prostu za mało, że taka kaucja nawet... To Związek Przedsiębiorców i Pracodawców w swojej opinii z dnia 10 maja 2013 r. pisze: „Przepis o kaucji można rozumieć jako swoisty abonament

na wyłudzanie podatku VAT bez ryzyka odpowiedzialności". Według raportu Urzędu Kontroli Skarbowej w Szczecinie, który pełnił rolę centrum kompetencyjnego kontroli skarbowej do spraw paliw, kaucję gwarancyjną składały głównie bufory krajowe oraz tzw. znikający podatnicy. Grubi przestępcy, mówiąc krótko, inwestowali w to, żeby rejestrować spółki, które składały kaucję po to, żeby się uwiarygadniać w oczach kontrahentów i z tym większym powodzeniem stosować swój przestępczy proceder.

Później po pewnym czasie owe kaucje gwarancyjne podniesiono, natomiast nadal były to kwoty zdecydowanie niewystarczające do uszczelnienia systemu podatkowego. W kolejnych pismach kierowanych do ministerstwa zwracali na to uwagę znów i przedsiębiorcy, jak też zwracały uwagę urzędy kontroli skarbowej i izby skarbowe.

To z zeznań pani Haliny Pupacz prezesa Polskiej Izby Paliw Płynnych wynika, że żadne z tych rozwiązań już w momencie jego wprowadzania – w ocenie przedsiębiorców – nie było skuteczne. Pojawiały się też kolejne raporty, które to potwierdzały, chociażby raport „Przemysł i handel naftowy 2013", przygotowany na podstawie danych zebranych przez Polską Organizację Przemysłu i Handlu Naftowego. Wszystkie one wskazywały na to, że ta kaucja wręcz pogarsza sytuację, że ona uwiarygadnia podmioty przestępcze, że one podają się za tzw. zaufanych podatników. Choć nie był to status zaufanego podatnika, ale nawet w uzasadnieniu do tej ustawy, w ocenie skutków regulacji wskazywano, że ma to być taki jakby quasi-zaufany podatnik, tylko że ten podatnik nie był w żaden sposób przez organy skarbowe sprawdzany. Każdy, kto przyszedł i wpłacił kaucję, znajdował się na tej liście. Takie sygnały były również ze strony PKN Orlen, chociażby w maju 2015 r. kolejny do dyrektora Departamentu Spółek Kluczowych w Ministerstwie Skarbu Państwa itd.

Kolejna próba uszczelnienia to było wprowadzenie tzw. koncesji OPZ (obrót paliwami z zagranicą). Był to nowy rodzaj koncesji. Podmiot ubiegający się o taką koncesję miał złożyć 10 mln zł zabezpieczenia, czyli już całkiem pokaźną kwotę, z której potem ewentualne zobowiązania byłyby egzekwowane. Niestety, stało się tak, że w tej samej ustawie zapomniano, po pierwsze, wprowadzić obowiązek dla prowadzącego skład celny, aby sprawdzał, czy jego kontrahent dysponuje taką koncesją. Teoretycznie rzecz biorąc, do handlu paliwami z zagranicą trzeba więc było mieć taką koncesję, ale w praktyce nikt nie sprawdził, czy dany kontrahent taką koncesję miał.

Co więcej, możliwy był jeszcze inny mechanizm obejścia w postaci tzw. wspólnotowej transakcji trójstronnej. Polegał on na tym, że aby np. sprowadzić paliwo – dajmy na to – z Litwy czy z innego kraju do Polski, rejestrowano podmiot w jeszcze innym kraju, czyli np. w Czechach. Ten podmiot czeski – często zresztą rejestrowany przez Polaków, tylko pod prawem czeskim jako spółka – występował, uzyskiwał i spełniał obowiązek posiadania koncesji OPZ, wpłacał zabezpieczenie w wysokości 10 mln zł i dokonywał sprowadzenia paliwa na rzecz podmiotu krajowego, tylko że z kolei w myśl obowiązujących przepisów o podatku VAT taki podmiot czeski nie był podatnikiem VAT. Takim podatnikiem był podmiot polski. Ów podmiot polski okazywał się znikającym podatnikiem, który nie uiszczał zobowiązania podatkowego. Kiedy to stwierdzono, nie można było zająć tytułem tego zobowiązania kaucji 10 mln od podmiotu czeskiego, bo tenże z kolei w ogóle nie był przedmiotem transakcji VAT-owskiej, nie podlegał obowiązkowi podatkowemu i w tym czasie już na rzecz nowych podmiotów – nowych słupów w Polsce – sobie spokojnie dalej sprowadzał paliwo, a jego kaucja w wysokości 10 mln pozostawała nienaruszona. Ani nawet nie odebrano mu tego uprawnienia, nie mówiąc już o odebraniu tych pieniędzy. To też pojawiło się w zeznaniach organizacji branżowych.

Zdecydowany przełom znów po roku 2016 – pakiet energetyczny, pakiet paliwowy. Wcześniej np. w ogóle nie było obowiązku sprawdzenia, czy ktoś ubiegający się o koncesję na handel paliwami płynnymi posiada jakąkolwiek infrastrukturę w tym kierunku. Było zjawisko tzw. gołych koncesji na jednoosobowe działalności gospodarcze, często prowadzone przez osoby bardzo młode, ledwo co pełnoletnie, na działalności rejestrowane w prywatnym mieszkaniu, np. gdzieś bez żadnej infrastruktury. Tego rodzaju podmioty w sposób oczywisty służyły później do działań przestępczych, ale – tak jak mówię – tego rodzaju koncesje były wydawane albo i nie były wydawane, bo też, jak to potwierdził tutaj dyrektor URE, obrót paliwami bez koncesji groził grzywną w wysokości 5 tys. zł,

co przy zysku 70 tys. zł z jednej cysterny naprawdę trudno uznać za adekwatną karę czy cokolwiek, co by w jakikolwiek sposób odstraszało od tego rodzaju procederu.

Kolejny obszar rozszczelnienia systemu ścigania oszustw i wyłudzeń podatkowych to był obszar odpowiedzialności karnej. Zasadniczo rzecz biorąc, jak to wynika z przepisów ogólnych, bodajże z art. 7 Kodeksu karnego skarbowego... Przepraszam, to wynika z art. 8 k.k.s. „Jeżeli ten sam czyn będący przestępstwem skarbowym lub wykroczeniem skarbowym wyczerpuje zarazem znamiona przestępstwa lub wykroczenia określonego w przepisach karnych innej ustawy, stosuje się każdy z tych przepisów", czyli ktoś, kto dopuści się przestępstwa, np. fałszując faktury i wyłudzając podatek VAT, może być skazany zarówno z tytułu przestępstwa karnego skarbowego, jak i np. za zwykłe oszustwo czy fałszerstwo dokumentu z przepisów Kodeksu karnego.

Ustawowo Komisji nie wolno analizować legalności wydawania orzeczeń sądowych, więc przedstawię tu tylko, tak jak mówię, suche fakty i swoją osobistą opinię, którą w ramach wolności słowa każdy może mieć. W mojej opinii, mając taki przepis, że „jeżeli ten sam czyn będący przestępstwem skarbowym lub wykroczeniem skarbowym wyczerpuje zarazem znamiona przestępstwa lub wykroczenia określonego w przepisach karnych innej ustawy, stosuje się każdy z tych przepisów", niezwykle ciekawe są dwa orzeczenia Sądu Najwyższego, który to orzekł, że właśnie się nie stosuje. Orzekł, że właśnie nie stosuje się każdego z tych przepisów i że przepisy k.k.s. to jest w tym przypadku *lex specialis*, która uchyla *lex generalis* według ogólnej zasady prawa. Prawo szczegółowe uchyla prawo ogólne i w związku z tym tego rodzaju przestępców należy pociągać do odpowiedzialności karnej tylko na podstawie przepisów k.k.s., co skutkowało w praktyce rażącym zaniżeniem odpowiedzialności karnej za tego rodzaju przestępstwa.

Ten pogląd w doktrynie był rozpowszechniany przez pana profesora Piotra Kardasa, który poza tym jest też czynnym adwokatem i reprezentował również oskarżonych o tego rodzaju proceder. Pisał o tym w artykułach. Każdy z profesorów prawa ma prawo do swojego zdania w doktrynie. Tak jak mówię, to, że SN w swojej linii orzeczniczej w którymś momencie przychylił się do tego, budzi moje osobiste, daleko idące zdumienie, ale tak po prostu było.

Natomiast jesteśmy już powołani jako Komisja do badania innych organów państwa. Tu trzeba zwrócić uwagę na pismo dyrektora Biura do Spraw Przestępczości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej pana Krzysztofa Parchimowicza, który dnia 27 lutego 2009 r. wystosował pismo do wszystkich wydziałów zamiejscowych BPZ PK, zwracając uwagę na tę właśnie linię orzeczniczą. Nie była ona taka jednoznaczna, bo były też inne orzeczenia innych składów SN, które szły w innym kierunku. Tymczasem pan prokurator Parchimowicz uznał za stosowne, żeby akurat to stanowisko, stojące w jaskrawej sprzeczności z interesem oskarżenia publicznego, upowszechniać wśród prokuratorów. Mało tego, główny przedstawiciel tego stanowiska pan profesor Piotr Kardas był m.in. zatrudniany przez prokuraturę do prowadzenia szkoleń prokuratorów w całym kraju w kierunku stosowania tych przepisów.

Jaki był tego efekt? Efekt tego był taki, że np. w badanym okresie przez rok 2014 i rok 2015 w sprawach, których przedmiotem były wyłudzenia nienależnego zwrotu podatku VAT co najmniej dużej wartości, zapadły wyroki wobec 253 osób, z czego jedynie 31 osób skazanych zostało na kary pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia. Szanowni państwo, jeżeli wiemy, że w karuzeli podatkowej dochodziło do wyłudzeń kilkunastu, kilkudziesięciu, nieraz setek milionów złotych, to czy dla osoby, która z przestępczego procederu osiąga zysk rzędu dziesiątków milionów złotych, jakąkolwiek funkcję spełnia kara więzienia w zawieszeniu lub kara grzywny? W sposób oczywisty nie spełnia ani funkcji retrybutywnej, ani funkcji prewencyjnej. No, po prostu żadnej. Raczej tylko jedyną funkcją jest to, że rozśmiesza takie osoby i powoduje, że tym chętniej dalej uprawiają swój proceder. Taki...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Ale ci prokuratorzy, którzy chcieli według pana tych łagodniejszych kar...

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Taki stan prawny...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Oni za waszych rządów przez ostatnie cztery lata awansowali, gdyby pan na to zwrócił uwagę.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Taki stan prawny, faktyczny, w swojej najbardziej jaskrawej formie obowiązywał do roku 2013, kiedy w innej sprawie SN stanął na stanowisku, że przepisy dotyczące zorganizowanych grup przestępczych można stosować łącznie z k.k.s. Natomiast znów został całkowicie zlikwidowany nowelizacją k.k. z dnia 21 września 2016 r., kiedy do k.k. wprowadzono jasno opisaną tzw. zbrodnię VAT-owską w przypadku wyłudzeń ogromnych kwot, nawet zagrożoną do 25 lat więzienia. Wiemy, że np. w Wielkiej Brytanii takie poważne oszustwa podatkowe były zagrożone nawet dożywociem. W Polsce to jest do 25 lat, ale nawet bezwzględna kara np. 10 czy 15 lat pozbawienia wolności to też jest kara dotkliwa i odczuwalna przez przestępców. Na pewno nie jest taką karą grzywna czy kara więzienia w zawieszeniu.

Niestety, przez ten cały czas od roku 2009 co najmniej do roku 2013, a w istocie do roku 2016, to zaniedbano. Nikt z rządu... Zwłaszcza dotyczy to tych ministrów sprawiedliwości, którzy byli jednocześnie prokuratorami generalnymi. Podlegała im prokuratura. Mieli wszelkie możliwości nabycia wiedzy, jak ta sytuacja wygląda, a byli zwierzchnikami prokuratorów. Żaden z nich nie wystąpił z propozycją adekwatnej nowelizacji prawa karnego, która to przestępstwo oszustwa podatkowego by jasno, klarownie zapisała w k.k. i spowodowała zagrożenie adekwatną karą. To zawsze taki przykład, który w tym miejscu warto przytoczyć, że za fałszerstwo banknotów, np. banknotu stuzłotowego, groziła wówczas kara do 25 lat pozbawienia wolności. Tymczasem za fałszerstwo faktury VAT, która np. była na kwotę 10 mln zł i służyła wyłudzeniu 2 mln, w praktyce – tak jak widzimy po tym, jak byli skazani przestępcy – groziła zazwyczaj kara więzienia w zawieszeniu lub grzywna, a jeżeli więzienie bezwzględne, to też dwa, trzy lata, niskie wyroki.

Oczywiście, to spowodowało, że tego rodzaju działalność przestępcza w Polsce była nie tylko szczególnie łatwa i opłacalna, ale jeszcze szczególnie mało ryzykowna. Jak słusznie zauważył nagrany w jednej z restauracji pan Paweł Graś, grupy przestępcze przekwalifikowały się z handlu narkotykami, wyłudzeń, napadów, tego rodzaju działalności przestępczej, na oszustwa VAT, ponieważ była to działalność zarówno znacznie bardziej zyskowna, jak i mniej ryzykowna. Nikt nikogo jeszcze nie postrzelił przy wystawianiu fałszywej faktury, a np. przy napadzie to się może zdarzyć. No, ale jeszcze do tego, praktycznie rzecz biorąc, była ona bezkarna. W doktrynie i w publicystyce jest bardzo długa dyskusja, czy bardziej odstrasza nieuchronność, czy surowość kary. Możemy na ten temat dyskutować. Natomiast są kary tak niskie, że nawet przy pełnej nieuchronności one nikogo nie odstraszają. Przy tej skali zysków w procederze przestępczym niewątpliwie takie kary były właściwie przez cały czas, który badała Komisja.

Kolejne zaniechanie to brak odpowiednich instytucji prawnych umożliwiających odzyskiwanie utraconego mienia. Chodzi tu przede wszystkim o instytucję tzw. rozszerzonej konfiskaty. Ona była proponowana przez grupę posłów już w roku 2008. Rząd miał do tego stanowisko negatywne. Do roku 2015 nie wprowadzono tych rozwiązań, co powodowało, że skonfiskowanie majątku pochodzącego z przestępstwa wymagało udowodnienia, że ten konkretny składnik majątkowy pochodził z danego, konkretnego przestępstwa, za które dana osoba została postawiona przed sądem i skazana. Czyli np. przestępca, który był twórcą, mózgiem karuzeli podatkowej, pewnie zazwyczaj miał też kilka legalnych działalności gospodarczych, służących chociażby praniu brudnych pieniędzy. Jeżeli został skazany, okazało się, że wiele milionów wyłudził i chcieliśmy mu skonfiskować np. luksusowy jacht, trzeba było udowodnić, że konkretne środki na ten jacht pochodziły akurat z karuzeli, a nie np. z legalnej restauracji, którą na boku prowadził, co w praktyce ciężaru dowodowego w procesie karnym jest niezwykle trudne, a nawet niemożliwe. To instytucja rozszerzonej konfiskaty, już bez wchodzenia w szczegóły prawne, ale generalnie wytworzyła pewne domniemanie, że jeżeli ktoś prowadzi działalność przestępczą i osiąga z tego tytułu bardzo znaczące zyski, to jego majątek

pochodzi z tej działalności przestępczej, a nie z kosmosu i to on musi udowodnić, że jeszcze poza tym prowadził jakieś niezwykle zyskowne, legalne działania, które mu ten majątek przyniosły. To umożliwia faktyczne, realne konfiskaty i realną dotkliwość przepadku majątku dla przestępców, którzy takie działania prowadzą. Zostało to wprowadzone do systemu prawnego 23 marca 2013 r.

Kolejną sprawą były ułomne przepisy procesowe, utrudnienie stosowania w postępowaniach przygotowawczych środków pochodzących z kontroli operacyjnej. Tu znów tytułem skrótu, a w formie pisemnej raportu jest to bardzo szczegółowo rozpisane, generalnie chodziło o to, że jeżeli sąd wyraża zgodę na podsłuchanie kogoś, kto jest podejrzany o kradzież, np. Kowalskiego, to jeżeli Policja, podsłuchując go, z tej rozmowy dowie się o Wiśniewskim, który popełnił morderstwo, zasadniczo nie może tej wiedzy wykorzystać w swoim postępowaniu operacyjnym, bo zgodę miała tylko na podsłuchiwanie Kowalskiego i na okoliczność kradzieży. To wymagało następczej zgody sądu w skomplikowanym postępowaniu. Teraz zmieniono to tak, że to prokurator, zwłaszcza w przypadku bardzo poważnych przestępstw. A w przypadku przestępstw polegających na wyłudzaniu podatku VAT, oczywiście, wszystko wychodzi najpierw np. od fałszowania faktury, od poświadczania nieprawdy. Dopiero w toku kontroli operacyjnej i postępującego rozbicia grupy można dojść od słupów do organizatorów tego procederu – właśnie do tych, z którymi oni rozmawiają, a nie tych, na których są zarejestrowane spółki, którzy często są osobami bez majątku i są tylko wykorzystywani do tego rodzaju działalności.

Szanowni państwo, ponieważ już bardzo, bardzo długo tu prezentuję, a raport ma też swoją formę pisemną i każdy, kto jest bardziej zainteresowany, będzie mógł się z nim zapoznać, chciałbym jeszcze zwrócić uwagę na jedno działanie bardzo istotne. Otóż chodziło tu o zmianę struktury prokuratury, która praktycznie rzecz biorąc – można powiedzieć – rozbiła zdolność prokuratury do prowadzenia skomplikowanych, ogólnokrajowych postępowań.

Nowelizacja ustawy o prokuraturze, rozdzielając urząd Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, wyłączyła prokuraturę spod kontroli demokratycznej, ale akurat w obszarze, o którym mówimy, nie to było w tej nowelizacji najgorsze. Najgorsze było to, że doprowadzono do decentralizacji prokuratury, bardzo osłabiono podległość służbową i zlikwidowano Prokuraturę Krajową z jej delegaturami. Prokurator generalny stał się funkcją w znacznej mierze reprezentacyjną, np. decyzje kadrowe podejmowała Krajowa Rada Prokuratury. Prokurator krajowy nie miał też uprawnień procesowych do ingerowania w postępowania procesowe.

Teraz, szanowni państwo, odnieśmy tę strukturę prokuratury do zorganizowanej grupy przestępczej, która rejestruje kilkadziesiąt podmiotów na słupy w całym kraju, w różnych właściwościach terytorialnych prokuratur regionalnych. Nie ma praktycznie możliwości przeprowadzenia skoordynowanego postępowania. Każda z tych prokuratur dostrzega w swoich postępowaniach drobne przestępstwa, głównie słupów, fałszowanie dokumentów, gdzieś tam poświadczanie nieprawdy, natomiast cała struktura karuzeli wymyka się prokuraturze. Jeżeli z kolei prokurator generalny dostrzega, że w tej czy owej prokuraturze regionalnej te postępowania są słabo prowadzone, brakuje wiedzy, brakuje chęci, nie ma praktycznie żadnych narzędzi w ręku, żeby zaingerować w te postępowania. Jak mówię, politykę kadrową pełni – powiedzmy – taki sejmik prokuratorów, który, oczywiście, jak każda tego rodzaju instytucja, przy najlepszych chęciach, będzie miał inklinację głównie do dbania o dobrostan tej grupy zawodowej, a jakby wytężona, ciężka i słabo opłacana praca prokuratora w starciu ze zorganizowaną grupą przestępczą jest często bardzo niewdzięczna i naruszająca dobrostan.

Zresztą mamy tu wielki szacunek i wielkie wyrazy wsparcia dla ciężkiej pracy prokuratorów i wszystkich organów ścigania, którzy w tej niezwykle trudnej sytuacji, pozbawieni narzędzi i możliwości, stając naprzeciw wybuchu aktywności przestępców, jednak próbowali rzetelnie swoje obowiązki wykonywać i robili, co mogli. Niestety, w tym systemie – bez zmian systemowych – niewiele mogli, a zwłaszcza niewiele mogli skutecznie.

Tu znów dopiero po 2015 r. nowelizacja ustawy o prokuraturze przywróciła Prokuraturę Krajową, przywróciła prokuratora krajowego, który ma realne zwierzchnictwo, może ingerować w postępowania, może nadawać im bieg, ukierunkowywać, wydawać

wytyczne. W ten sposób stała się możliwa skoordynowana, fachowa i taka bardzo rzetelna walka z grupami przestępczymi, które są zorganizowane na poziomie krajowym.

Tyle takiego szczegółowego uzasadnienia merytorycznego, oczywiście, skrótowego. Podsumowując, jak widzą państwo, w okresie badanym przez Komisję nastąpiło, po pierwsze, wmontowanie dodatkowych luk do systemu podatkowego. Po drugie, niezwykle opieszałe, nieskuteczne, fragmentaryczne było usuwanie tych luk. Zresztą bardzo często w ustawie, która coś uszczelniała, jednocześnie rozszczelniano co innego, tak jakby chodziło o to, żeby jakąś tam możliwość działania grupom przestępczym zawsze zostawić. Całkowity brak działań systemowych. O tym już nie mówiłem, ale też np. unieruchomienie Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Całkowity brak wytycznych premiera, które by CBA wskazywały przestępczość podatkową jako priorytetowy kierunek działania tej służby. Likwidacja...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Panie przewodniczący, ale też, zgodnie z zeznaniami jednego ze świadków, szef CBA mógł sam o takie wytyczne wystąpić i swoje uwagi do wytycznych mógł zgłaszać. Mariusz Kamiński, szef CBA w dwóch latach, które badała Komisja, a go nie przesłuchała, mimo że był taki wniosek przegłosowany, takich wniosków – z tego, co wiemy – nie składał, żeby się tym zajmować.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

No, więc nie było, krótko mówiąc, wytycznych premiera dla CBA, które by wskazywały ten obszar jako priorytetowy. Również pan Paweł...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Również pan Mariusz Kamiński nie chciał się tym zajmować.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Również pan Paweł Wojtunik, szef CBA przez przytłaczającą większość czasu badanego przez Komisję i w tym czasie, kiedy te przestępstwa były nasilone, sam również takich kierunków działaniom nie nadawał. To było kilka sztuk postępowań przez cały okres wielu lat badanych przez Komisję, gdy w ABW...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Zero postępowań przez Mariusza Kamińskiego. Zero.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

W ABW...

Poseł Kazimierz Smoliński (PiS):

Panie pośle, naprawdę bardzo proszę, żeby pan jednak pozwolił skończyć panu przewodniczącemu.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Naprawdę bardzo się staram, żeby się nie wtrącać. Już wkalkulowałem to we wniosek pana przewodniczącego do Prezydium Sejmu.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Ale pan za siebie nie może.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Wkalkulowałem już, ale nie mam wyboru. Jeżeli słyszę półprawdy, to muszę reagować.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Pan poseł musi po prostu zagłuszyć niektóre prawdy. Rozumiem to. Podchodzę z łagodnym wyrozumieniem.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Kłamstwa i półprawdy.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Szanowny panie pośle, kontynuując, zlikwidowano Departament Ochrony Interesów Ekonomicznych Państwa w ABW. Rozbito prokuraturę. Doprowadzono do stanu faktycz-

nego, w którym przestępstwa wyłudzeń podatkowych były zagrożone śmiesznie niskimi karami. Ten cały system spowodował, że Polska była naprawdę zieloną wyspą dla oszustów podatkowych.

Skoro pan poseł tak bardzo nalega, to w tym momencie mogę się odnieść do kilku uwag, które tu pan poseł wykrzykiwał, bo zasadniczo one też są elementem... To odniesienie jest też elementem raportu, chociaż może nie tak skupionym na formułowanych pytaniach. Pojawiło się bowiem kilka tez, które stoją w sprzeczności z tezami zawieranymi w tym raporcie. W takim razie, jeżeli jest taka wola, to się do nich odniosę.

Po pierwsze, kwestia tzw. ułatwiania życia przedsiębiorcom czy zapobiegania recesji w sytuacji kryzysu światowego. Pojawiły się takie tezy. Nawet jeden z wiceministrów postawił taką tezę, że luka VAT jest automatycznym stabilizatorem koniunktury, że dzięki dużej luce VAT jest stabilizowana koniunktura i nie dochodzi do recesji. Muszę z państwem się podzielić takim doświadczeniem, że na Uniwersytecie Warszawskim byłem na konferencji naukowej specjalistów prawa podatkowego, gdzie jak streściłem tę teorię, to sala wybuchła śmiechem, ponieważ jest dokładnie odwrotnie. To wypompowanie z legalnej gospodarki do grup przestępczych dziesiątków miliardów i transferowanie ich do rajów podatkowych było dodatkowym ciosem w realną koniunkturę gospodarczą. Jedyne, w czym to pomagało, to w maskowaniu statystyk, bo te wszystkie przywozy i wywozy na fałszywych fakturach wchodziły w skład rachunku narodowego, fałszowały sytuację statystyczną i wydawało się, że sytuacja gospodarcza jest lepsza niż była w istocie, natomiast realnej gospodarce one szkodziły.

Szkodziły w trójnasób. Po pierwsze, kreowały nielegalną konkurencję dla legalnych przedsiębiorców, którzy musieli konkurować z mafiami i mieli na rynku towary, które były poniżej kosztów produkcji, bo zarobiły na siebie w karuzelach podatkowych. Po drugie, ogromne środki transferowały z polskiej gospodarki za granicę, bo one, oczywiście, są transferowane i ukrywane w rajach podatkowych.

Te znakomite wyniki gospodarcze, jakie mamy w ostatnich latach, to jest m.in. efekt tego, że kilkadziesiąt miliardów z szarej strefy trafiło do budżetu, a z budżetu do kieszeni Polaków i do gospodarki. Następują kolejne efekty mnożnikowe. Więcej...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Z działań uszczelniających, które rząd Platformy i PSL wprowadzał, a których państwo nie popierali.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Więcej pieniędzy w budżecie to np. więcej inwestycji, więcej działań społecznych. Ludzie mają te pieniądze w kieszeniach, kupują w legalnej gospodarce, ktoś to musi wyprodukować, odprowadza od tego podatki i gospodarka się napędza. Fałszywe jest więc twierdzenie, że lekceważenie oszustw podatkowych, brak działań uszczelniających to jest działanie sprzyjające rozwojowi gospodarczemu. Jest dokładnie odwrotnie. To uszczelnianie systemu podatkowego, to eliminowanie przestępców z rynku sprzyja gospodarce.

Druga teoria pojawiła się w jednym z raportów, który był publikowany na stronach think tanku Platformy Obywatelskiej. To teoria tzw. procykliczności, która mówi o tym, że luka podatkowa jest niejako ekstradynamiczna w stosunku do wskaźników gospodarczych i tym trzeba to tłumaczyć. To znaczy, że przy wzroście gospodarczym ta luka jeszcze szybciej niż ten wzrost sama z siebie ma maleć i nawet przy spowolnieniu gospodarczym, a nie recesji, luka sama z siebie będzie rosła. Ta teoria, którą można uzasadnić przez znaną w Polsce manipulację statystyczną podawania korelacji jako związku przyczynowego, nie wytrzymuje zderzenia ze statystykami z innych państw europejskich. Otóż Polska jednocześnie była krajem o największej dynamice i na koniec jednej z największych luk podatkowych, jak i krajem o jednym z najlepszych wskaźników gospodarczych. Gdyby było tak, że jeżeli już występuje spowolnienie gospodarcze, to luka podatkowa znacząco rośnie, no to przy recesji jeszcze bardziej rośnie i większość państw europejskich powinna mieć luki podatkowe znacznie większe od Polski. Były to państwa, gdzie występowała przez kilka lat autentyczna recesja, a luka podatkowa trzymała się na poziomie 7–8%, 12% spodziewanych wpływów, podczas gdy w Polsce doszła do 27%

w najbardziej dramatycznym roku według jednego z szacunków, a utrzymywała się przez kilka lat na poziomie 24–25 %.

Kolejny z zarzutów, który był stawiany czy takich prób podważenia tez, które są prezentowane w raporcie, jest wyliczanie, kiedy, za jaką ustawą i jak głosowało znajdujące się wówczas w opozycji Prawo i Sprawiedliwość. Oczywistym absurdem jest rozliczanie rządzących z głosowania opozycji, bo wiadomo, że jak by nie głosowała opozycja, niemająca większości parlamentarnej – to są podstawy demokracji – to ustawa popierana przez stabilną większość rządową i tak przejdzie.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Ma pan rację, panie przewodniczący, ale pokazuję hipokryzję.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

Ale przede wszystkim to nie jest...

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Pokazuję hipokryzję w podejściu do tego samego problemu.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

To nie jest punkt: „Dyskusja", panie pośle.

Poseł Zbigniew Konwiński (PO-KO):

Bo dziś jest, że za późno, a wtedy państwo nie popierali, więc pokazuję hipokryzję.

Przewodniczący poseł Marcin Horała (PiS):

To nadal nie jest punkt: „Dyskusja", panie pośle.

Natomiast trzeba też stwierdzić, że zjawisko dramatycznego rozszczelnienia systemu podatkowego i ogromnych strat w budżecie państwa było zjawiskiem, które wynikało z szeregu jednocześnie występujących przyczyn. Tak jak mówiłem, tak jak wykazałem, zarówno działań rozszczelniających, zarówno braku działań systemowo uszczelniających, zarówno opieszałości, dziur w działaniach punktowo uszczelniających, rozmontowania różnych organów państwa. Teraz, oczywiście, jedno, drugie czy trzecie z tych działań, gdyby wystąpiło bez tych pozostałych, nie przyniosłoby takiego efektu.

Posłowie opozycji, posłowie PiS mogli np. uważać... Nie wiem, nie byłem wówczas posłem, ale mieli pełne prawo uważać, że np. bez działań systemowych nie da się tego problemu rozwiązać. Dlatego mogli być przeciwni poszczególnym, punktowym działaniom, takim jak *reverse charge*, bo uważali, że np. trzeba w całości system uszczelnić, a takie gonienie króliczka, zwłaszcza z dwu- czy trzyletnim opóźnieniem, nie ma sensu. Wreszcie pewne rozwiązania można było popierać jako sprzyjające przedsiębiorcom, jak np. likwidacja sankcji czy rozszerzenie rozliczeń kwartalnych, w roku 2008, kiedy mieliśmy bardzo dobrą sytuację w ściągalności podatków. Wtedy można było taką decyzję podjąć, ale mając potem dane z kontroli skarbowej, mając na usługach cały aparat MF i widząc, co się dzieje, trzeba było zaproponować wycofanie się z tej decyzji w roku 2010, a w 2011 to już na 100%. To już nawet zewnętrzne sygnały na to wskazywały. Tak jak mówię, chociażby wywiad skarbowy MF powinien te sygnały znacznie szybciej w życie wprowadzać.

Dlatego w sposób oczywisty odpowiedzialność za rządy ponoszą rządzący. To oni mieli dostęp do wszystkich informacji. Często te informacje nawet nie były przekazywane posłom w uzasadnieniach do projektu ustawy, np. w ogóle nie zwrócono uwagi na działanie prewencyjne sankcji dodatkowej 30%. Pojedynczy poseł nie ma dostępu do tajemnicy skarbowej, do danych z kontroli skarbowej, do bieżącej sytuacji finansów państwa, a nawet nie ma obowiązku – moim zdaniem, w przeciwieństwie do resortu finansów – w każdej dziedzinie, w tym i np. w skarbowości, znać wszystkie raporty, opracowania międzynarodowe itd. Po prostu głowy by nie starczyło, bo poseł jest, siłą rzeczy, wielobranżowy i zajmuje się wszystkimi obszarami polityki państwa. Natomiast to od resortu wymagamy, żeby, mówiąc krótko, znał się na tej swojej działce i żeby wiedział, co się dzieje.

Dlatego, szanowni państwo, już podsumowując, kończąc swoje i tak niezwykle długie wystąpienie, jak i wracając do tego wniosku, który postawiłem na początku, jedną rzeczą jest odpowiedzialność karna. Mówimy tutaj o takich przestępstwach jak niedopełnie-

nie obowiązków lub przekroczenie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego, jak w powierzonym mieniu Skarbu Państwa narażenie tego mienia na straty ogromnej wartości. Te zawiadomienia Komisja kierowała w różnych konkretnych, już szczegółowych przypadkach. One dotyczyły ministra Jana Vincenta-Rostowskiego, ministra Mateusza Szczurka, ministra Sławomira Nowaka, wiceministrów Andrzeja Parafianowicza, Jacka Kapicy, Macieja Grabowskiego.

Jest też wymiar odpowiedzialności konstytucyjnej. Skala tej przestępczości, skala tego zjawiska uderzyła w bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, zagroziła w sposób oczywisty interesom Skarbu Państwa, naruszyła je w ogromnej kwocie.

My wszyscy jako Polacy ponieśliśmy tego również ogromne koszty społeczne. Wiele rozwiązań, wiele problemów, z którymi borykamy się do tej pory, za tego rzędu kwoty mogłoby już być rozwiązanych, mogłoby już być za nami. Wiele dobrych, prospołecznych, cieszących się poparciem Polaków rozwiązań, jak chociażby obniżenie głównej stawki PIT, mogłoby być wprowadzonych znacznie szybciej. Niestety, tak nie było. W budżecie państwa przestępcy sobie wiercili dziury. Z tej cysterny, w której są środki budżetowe, wypływały one do nich, a odpowiedzią rządzących, zamiast: „Zatykać te dziury", to było: „Jeszcze więcej dolewać z kieszeni podatnika". Przypomnieliśmy chociażby podwyższoną główną stawkę VAT czy podwyższony wiek emerytalny.

Dlatego zdecydowanie uważam, że możemy i powinniśmy mówić również o odpowiedzialności konstytucyjnej. Te elementarne obowiązki konstytucyjne nie mogą być tylko pewną fikcją, pięknym sformułowaniem, za którym nie idą żadne praktyczne efekty. To, oczywiście, już Trybunał Stanu – pewnie Sejm kolejnej kadencji – rozstrzygnie w postępowaniu, będzie zbierał dowody, będzie rozstrzygał. Natomiast konkluzja raportu jest taka, że osoby, na których ciążył konstytucyjny obowiązek dbałości o bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, dbałości o interes Skarbu Państwa, w sposób rażący tego obowiązku nie dopełniły, popełniając tym samym delikt konstytucyjny, który powinien skutkować odpowiedzialnością przed TS. Dziękuję bardzo.

Wobec wyczerpania porządku obrad, bo to był jedyny punkt porządku obrad, zamykam obrady Komisji. Spotykamy się o szesnastej na posiedzeniu zamkniętym.